

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS
TIERRAS Y RECURSOS NATURALES: UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA: ADRIANA DE LUCIO GONZÁLEZ

ASESORA: MAESTRA MARÍA MAGDALENA SÁNCHEZ CONEJO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCIÓN

La historia de nuestro país es vasta y extensa, sin embargo, ¿cuál ha sido la constante a lo largo de dicha historia? Sin lugar a dudas, la lucha por la igualdad y en contra del sometimiento, ya sea desde el México originario, pasando por el colonial, el México del siglo XIX o de la independencia, el del siglo XX marcado por movimientos sociales y el del siglo XXI, caracterizado por la alternancia y búsqueda de transparencia.

Particularmente hablando del siglo XX, siglo de la revolución y de luchas populares, se volvió tangible la lucha de un grupo pocas veces reconocido, los grupos indígenas y tribales, quienes internacionalmente, materializaron sus demandas a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento, que sin lugar a dudas marcó la pauta a los países con población indígena, entre ellos nuestro país, cuyo gobierno debió adecuar el marco jurídico mexicano a fin de abarcar íntegramente tal protección. Consecuencia inmediata de lo anterior, fue la reforma constitucional de 2001, a través de la cual, se adoptaron derechos y procedimientos en pro de los indígenas y cuyo contenido funge como punto de partida del presente trabajo de investigación, pues a través del capítulo I, *Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el ordenamiento Jurídico*, se realiza un análisis de dicha reforma, comenzando por las adiciones o modificaciones a cada artículo reformado, pasando por los derechos reconocidos y en estrecha relación, el estudio de las leyes aplicables en materia indígena.

Ahora bien, una vez analizada la reforma y teniendo claros los objetivos de la misma, en el capítulo II, *Instituciones especializadas en materia indígena*, se lleva a cabo un estudio de las acciones emprendidas por el estado mexicano, en relación con las necesidades de éste grupo poblacional, ello, a través del análisis e investigación de los programas e instituciones a cargo del Ejecutivo Federal y en particular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Organismo Público Autónomo, de conformidad con las necesidades básicas de toda población, como lo son educación, medio ambiente, desarrollo social, justicia y

salud, entre otras. Lo anterior, a fin de dilucidar la postura o política a seguir del Estado Mexicano respecto de pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, y en tal medida, analizar si es que se ha logrado el objetivo.

Como antes se indicó, la materia internacional ha sido fundamental en el establecimiento y regulación de los derechos indígenas, razón por la cual, en el capítulo III, *Los derechos indígenas en el marco jurídico internacional*, se contiene un estudio del contenido de instrumentos internacionales (tanto vinculantes como no vinculantes) firmados por nuestro país que han servido como referente para la protección de los derechos indígenas. Es así, que una vez identificados los derechos “reconocidos” por México, en el mismo apartado se citaron y analizaron algunos casos cuyos principales actores fueron indígenas, y que dada su importancia y trascendencia han llegado a instancias internacionales.

Finalmente, y dada la trascendencia de la cosmovisión indígena y su estrecha relación con el medio ambiente, en el cuarto apartado, *Derecho a los recursos naturales*, se analiza éste derecho y su estrecha relación con el derecho al desarrollo. Asimismo, y como una forma de alcanzarlo, se hace especial hincapié a los servicios ambientales y gestión ambiental comunitaria que llevan a cabo pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, lo anterior, a fin de concluir desde una perspectiva ambiental los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras y recursos naturales.

ÍNDICE

CAPÍTULO I.

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....1

- A) Reforma constitucional de 14 de agosto de 2001.
 - 1. Reforma al Artículo 1°.....1
 - 2. Reforma al Artículo 2°.....2
 - 3. Reforma al Artículo 4°.....21
 - 4. Reforma al Artículo 18.....21
 - 5. Reforma al Artículo 115.....22

- B) Derechos constitucionales reconocidos.
 - Acuerdos de San Andrés Larrainzar.....23
 - 1. Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena.....25
 - 2. Derecho a la autoadscripción.....28
 - 3. Derecho a la libre determinación.....28
 - 4. Derecho a la autonomía.....29
 - 5. Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos.....31
 - 6. Derecho a la preservación de la identidad cultural.....32
 - 7. Derecho a la tierra y al territorio así como a sus recursos naturales.....34
 - 8. Derecho de consulta y participación.....38
 - 9. Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.....41
 - 10. Derecho al desarrollo Integral.....44

- C) Leyes aplicables.
 - 1. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....46
 - 2. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.....49
 - 3. Ley Agraria.....52
 - 4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....56
 - 5. Otros ordenamientos jurídicos
 - a) Ley General de Desarrollo Social.....62

b) Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.....	64
c) Ley Federal de Derechos de Autor.....	67

CAPÍTULO II.

INSTITUCIONES INDÍGENA.....	ESPECIALIZADAS	EN	MATERIA 69
A) Poder Ejecutivo Federal.....			69
1. El Poder Ejecutivo y la diversidad de pueblos indígenas o pluriculturalidad.....			70
2. Instituciones del Ejecutivo Federal especializadas en materia indígena.....			71
a) Secretaría de Gobernación.....			71
b) Secretaría de Educación Pública.....			73
c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....			75
d) Secretaría de Desarrollo Social.....			78
e) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....			81
f) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.....			82
g) Procuraduría General de la República.....			84
h) Secretaría de Salud.....			86
3. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....			86
B) Organismo Público Autónomo.			
1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....			90

CAPÍTULO III.

LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	97
A) Instrumentos Vinculantes.	
1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.....	97

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	100
3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	103
4. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	106
5. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.....	107
6. Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.....	109
7. Convenio sobre la Diversidad Biológica.....	111
8. Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.....	113

B) Instrumentos No Vinculantes.

1. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	115
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	117
3. Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.....	118
4. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.....	121
5. Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.....	119
6. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.....	123
7. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.....	125
8. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.....	129
9. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.....	131
10. Protocolo de Estambul (Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes).....	133
11. Convenio para la represión de la trata de personas y de Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final.....	135
12. Convención Sobre Asilo Político.....	137
13. Convención sobre Asilo Diplomático.....	138

14. Convención sobre Asilo Territorial.....	140
15. Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer.....	142
16. Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer.....	142
17. Convención Sobre la Nacionalidad de la Mujer.....	144
Casos.....	146
1. Caso Rosendo Radilla Pacheco.....	146
2. Caso Aguas Blancas.....	150
3. Caso Alberta Alcántara y Teresa González.....	153

CAPÍTULO IV.

DERECHOS A LOS RECURSOS NATURALES Y AL DESARROLLO.....	155
---	------------

1. Derecho a los recursos naturales.....	155
2. Derecho al desarrollo.....	161
3. Los servicios ambientales y derechos indígenas.....	169
4. Gestión ambiental comunitaria.....	175

CONCLUSIONES.....	185
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS Y RECURSOS NATURALES: UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL

I. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

A. Reforma constitucional de 14 de agosto de 2001.

1. REFORMA AL ARTÍCULO 1°.

El día catorce de agosto del año dos mil uno, durante el período presidencial del ciudadano Vicente Fox Quesada, se llevó a cabo una reforma constitucional tendiente a un mayor y más amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitan al interior del territorio nacional. Ésta reforma, abarcó los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115.

Como parte de la reforma, fueron adicionados un segundo y tercer párrafos al artículo 1° constitucional:

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes¹, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o

¹ Se reforma el tercer párrafo del artículo primero constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 2006, sustituyendo el término de “capacidades diferentes” por el de “discapacidades”.

cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”.²

Esto es, se reafirmó la prohibición constitucional a la esclavitud en el país, reiterando que por el simple hecho de que un extranjero se encontrara en el territorio, alcanzaría su libertad y la protección de las leyes. Asimismo, se incorporó al texto constitucional la prohibición a todo tipo de discriminación que atentara contra la dignidad humana, en particular, y en el caso que nos ocupa, se hizo especial mención de la discriminación motivada por origen étnico o nacional, situación a través de la cual se buscó proteger a pueblos y comunidades indígenas.³

2. REFORMA AL ARTÍCULO 2°.

Ésta es la primera ocasión en la que éste artículo es reformado y cabe destacar que fue modificado en su totalidad⁴. El citado artículo comienza haciendo especial mención a que...

*“...La Nación Mexicana es única e indivisible
La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio*

² Mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011 es nuevamente reformado el citado artículo, modificándose la denominación del Capítulo Primero del Título Primero, quedando como *“De los Derechos Humanos y sus Garantías”*. Igualmente, se reformaron el primero y quinto párrafos, adicionándose un segundo y tercero, por lo que se recorrieron los anteriores en su orden.

³ Ésta situación ya había sido prevista por el Código Penal Federal en su artículo 149 Bis, a través de los denominados *Delitos contra la dignidad de las personas*, que consistían en cualquier conducta que por razón de origen, pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, atentaran contra la dignidad humana, anularan o menoscabaran los derechos y libertades de las personas, ya sea negando algún servicio o prestación, negando o restringiendo derechos laborales, servicios de salud o derechos educativos. Asimismo, el legislador hizo especial mención a que no serían consideradas discriminatorias aquellas medidas tendientes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

⁴ El texto original de este artículo se trasladó con una mínima modificación al artículo 1°, integrando así su nuevo párrafo segundo.

actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...

Cabe señalar que resulta innecesario el hecho de “reconocer” el carácter único e indivisible de la Nación precisamente en este artículo y como parte de la reforma en materia indígena, pues es claro que en ningún momento al hacer reconocimiento de la composición pluricultural de la misma, se buscó una división en su interior. Ahora bien, como una forma de acotar los derechos que serían reconocidos con la reforma, el legislador buscó dar una definición, o bien, un concepto de *pueblos indígenas*, sustentándose en instrumentos internacionales, retomando prácticamente en su totalidad lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 11 de junio de 1990 y promulgado por el Presidente de la República el 4 de septiembre del mismo año, señalando 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...”.

Al respecto igualmente existen diversos acotamientos que realizar, por ejemplo, es un hecho, que la colonización española de 1492 fue un evento relevante en la historia de nuestro país, sin embargo, México no surgió a partir de dicho acontecimiento, ni México ni su población original, por lo que supeditar las características de la población indígena a la conquista española resulta lamentable, independientemente de que se deja fuera a todos aquellos grupos que habitaban el país antes de la conquista.

En el tercer párrafo, y nuevamente procurando acotar los derechos que ésta reforma reconocería retomando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se señala que:

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

Esto es, como parte de un criterio reductivo o bien un rasgo distintivo y primordial, sino, el más importante, se encuentra el criterio cultural, es decir, aquellos elementos comunes entre los miembros de una cultura, el propio reconocimiento que de sí hace una persona respecto de su origen o pertenencia a un grupo indígena, identificándose como tal y llevándolo por consiguiente a actuar conforme a sus usos y costumbres. Por lo que, el legislador estableció que:

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

En este apartado, se buscó brindar aquellas características que sirvieran como referente para la identificación de un pueblo o comunidad indígena, sin embargo, y dada la enorme diversidad cultural que existe en el país, éstas características resultan limitativas y se alejan del objetivo primordial de la reforma, que es reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, abarcando a todas aquellas personas que pudieren ser susceptibles de ésta protección. Es de destacarse la situación de las comunidades o pueblos indígenas que emigran de un lugar a otro, evidentemente estas personas no se encuentran asentadas en territorio alguno, y probablemente no formen una entidad económica, o una unidad social, sin embargo, ¿existe la posibilidad de que no se encuentren en el supuesto de persona indígena por no cumplir con las citadas características que refiere la Carta Magna? ¿Y dada dicha circunstancia, merecen ser consideradas o no como indígenas?.

Además, es igualmente destacable hacer mención de que el legislador consideró necesaria como una más de las citadas características, el hecho de que “... reconocieran autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres...”, pues considerando la evolución normal por la que atraviesa toda sociedad indígena o no, esos “usos y costumbres” siempre pueden estar sujetos a variar con el tiempo, incluso a desaparecer para dar lugar a nuevas formas, o bien, éstos podrían allanarse a otras ya existentes, por lo que del texto reformado pudiese advertirse cierta tendencia a lo estático.

El párrafo quinto, por su parte, señala lo siguiente:

“... El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional...”

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”

De conformidad con lo establecido por el artículo 3° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la *libre determinación* es aquel derecho que tienen en este caso los pueblos indígenas para decidir respecto de su condición política, desarrollo económico, social y cultural. Dado el anterior acotamiento, puede resultar contradictorio lo establecido por el legislador, pues si bien la libre determinación surge como una consecuencia directa del reconocimiento constitucional que de los derechos indígenas se pretende hacer, no es motivo para suponer siquiera que por ella se pudiera desequilibrar o romper la unidad nacional.

Ahora bien, además de considerar la unidad de la Nación, su composición pluricultural, la autoadscripción, verificar que los individuos formen una entidad

social, económica y cultural, que se encuentren asentadas en un territorio y que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, el legislador hace el señalamiento de que además deben tomarse en cuenta tanto *criterios etnolingüísticos* como de *asentamiento físico*. Pero la cuestión más importante a destacar, es que si bien la propia Constitución Federal enlista ciertos criterios que las Constituciones y leyes de los Estados deben considerar para reconocer a los pueblos o comunidades indígenas, en sí misma nunca los reconoce, lo que le resta importancia y da lugar a diversas interpretaciones según la entidad de que se trate y sus características y particularidades. Es decir, hubiere sido realmente importante que a través de la reforma, la propia Constitución como puntera en la jerarquía de leyes al interior del territorio, se encargara de reconocer a estos pueblos indígenas, unificando criterios y desvaneciendo categorías sin importar de qué región del territorio se trate; independientemente de que aún sin ese acotamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 constitucional, la materia indígena no es una facultad exclusiva de la Federación, por lo que los Estados ya gozaban de esa facultad antes de lo establecido por la reforma.

Asimismo, y retomando lo concerniente a la *autodeterminación*, el apartado “A” del citado artículo segundo establece:

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Sin embargo, dado que cada entidad reglamenta de manera diversa la materia indígena podría variar la interpretación que debe darse a ésta fracción.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las

garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Nuevamente y como complemento de la anterior fracción, se reconoce el derecho que tienen los pueblos y las comunidades indígenas para elegir qué tipo de administración de justicia ejercerán al interior de sus comunidades, pero, siempre y cuando sean considerados “los principios generales de la Constitución”, concepto que no aporta certeza pues puede ser susceptible de numerosas y variadas interpretaciones, independientemente de que se acota esa “libertad de elección” antes brindada.

Respecto de los procedimientos de validación, resulta interesante hacer hincapié en que uno de los motivos fundamentales de la reforma era justamente dotar de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas para que vivieran de acuerdo a sus propias normas, usos, costumbres o tradiciones, sin embargo, es un hecho que se crean relaciones conflictivas entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas, pues naturalmente, éstos grupos también son celosos de su propia soberanía, sin embargo, del propio texto de la reforma, es posible advertir cierta tendencia a la desaparición de dichos sistemas normativos diversos, pues de alguna manera se resta efectividad a las resoluciones dictadas por autoridades indígenas al encontrarse sujetas a la validación de un Juez ajeno a su normatividad.⁵

Ésta relación conflictiva entre soberanías puede darse en varios supuestos, ya que de igual manera, aquellos individuos pertenecientes a un grupo indígena,

⁵ Cabe hacer mención de lo que señala Elí Rodríguez Martínez en su obra *La jurisdicción indígena en el ordenamiento jurídico mexicano* “... podemos apreciar que la jurisdicción indígena sólo es posible establecerla para asuntos exclusivamente internos del orden indígena, en tanto que, para aquellos asuntos en los que se vean involucrados intereses del Estado, éste será quien administre la justicia, a través de sus órganos jurisdiccionales, debiendo considerar los sistemas jurídicos de las poblaciones indígenas interesadas...”, en Rodríguez Martínez, Elí, “La jurisdicción indígena en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 34, Año 2004.

ya sea pueblo o comunidad, pueden no sentirse representados o simplemente inconformarse con el actuar de sus autoridades reconocidas y acudir como mexicano ante los Tribunales comunes en la búsqueda de la solución del conflicto, renunciando, de alguna manera a su “soberanía” como individuo perteneciente a un pueblo o comunidad indígena.

Al respecto, cabe señalar que como consecuencia directa a los movimientos indígenas en México, los gobiernos federales y estatales han elaborado diversos proyectos a fin de fomentar los derechos indígenas en el país, pero procurando formas de jurisdicción más cercanas a la población indígena (culturalmente hablando), para así lograr su efectivo acceso a la justicia. Un ejemplo de ello, resulta el establecimiento y reconocimiento en el Estado de Campeche de los denominados *Grandes Consejos Mayas*⁶, cuyo rol fundamental es el de velar por la conservación de usos, costumbres y tradiciones, así como del idioma maya. Por otro lado, de igual importancia resulta el establecimiento de los *juzgados de conciliación*, introducidos en la Constitución de dicho Estado en 1996.

Ahora bien, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche⁷ los Jueces de Conciliación tienen competencia para resolver mediante la conciliación de los interesados, conflictos civiles y familiares que por motivo de cuantía no requieran de la decisión de un Juez de primera instancia o asuntos penales cuya persecución requiera de querrela y sólo ameriten amonestación, apercibimiento, caución de no ofender o multa, así como respecto de la custodia provisional de menores y pago de pensión alimenticia, sin embargo, se advierte en el propio ordenamiento que un Juez en materia familiar ratificará o rectificará las decisiones del Juez de Conciliación. Es de señalarse que si bien se trató de un esfuerzo por acercar a los indígenas a la legislación y a la resolución de conflictos a través de autoridades por ellos reconocidas, también lo es que

⁶ Para mayor abundamiento revisar la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, 15/6/2000, Art. 46, 48, 51; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 30/7/1998, Art. 4-IV, 53, 57.

⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, artículos 75-1 – 75-7.

dicho reconocimiento nuevamente resulta parcial e inequitativo, pues los fallos de los Jueces de Conciliación nunca son de carácter definitivo pues están sujetos en primer lugar a la voluntad de los interesados y en segundo lugar a la ratificación o rectificación de los Jueces de primera instancia.

Asimismo, la propia ley señala los requisitos para ser Juez de Conciliación, entre los que destacan ser un miembro respetable de la comunidad, hablar la lengua indígena de que se trate, haber terminado la enseñanza primaria y conocer los usos y costumbres de la comunidad en la que pretenden ejercer funciones. Al respecto, es de advertirse que lejos de un verdadero reconocimiento o aceptación de la cultura indígena, pareciere más una asimilación al sistema jurídico dominante.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Ahora, si bien se busca dotar de “autonomía” a los pueblos y comunidades indígenas respetando sus tradiciones, usos y costumbres, resulta de igual importancia considerar una muy probable evolución en las formas de organización al interior de las comunidades indígenas, por lo que acotar esas formas únicamente a “procedimientos y prácticas tradicionales” resulta lejano a toda practicidad, por lo que el simple reconocimiento a que éstos utilicen sus propios procedimientos resulta más que válido.

Las fracciones IV y V del multicitado artículo segundo establecen:

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

Por otra parte, si bien, la Constitución “permite” a los pueblos y comunidades indígenas velar por la “prevalencia de sus lenguas, conocimientos y elementos que formen parte de su identidad”, ésta no aporta los medios necesarios para asegurar dicha prevalencia. Además, y como un punto fundamental en la presente investigación, se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a vigilar la mejora y conservación del entorno que los rodea y de sus tierras, situación que al igual que en la fracción anterior, es ambigua y poco clara, quedando en una mera declaración; independientemente de que lejos de reconocer derecho alguno, la fracción quinta impone una obligación a los pueblos y comunidades indígenas, la obligación de preservar y mejorar su hábitat, sin embargo, cabe hacer mención una vez más de que la integridad de las tierras de éstos no está debidamente reglamentada.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute 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 ésta fracción VI, el legislador pretendió dotar a los pueblos y comunidades indígenas de la facultad para acceder a las formas de propiedad y tenencia de la tierra, siempre y cuando cumplieren con ciertos requisitos, sin embargo, en principio, éste derecho ya ha sido reconocido para todo ciudadano del territorio, independientemente de su origen indígena o no. Ahora bien, si lo que se pretendió fue generar un mecanismo mayor de protección respecto de las tierras ocupadas por los pueblos o comunidades indígenas, es importante considerar las particularidades necesarias para lograrlo y no solamente buscar

implementar un derecho sin las adecuaciones pertinentes a los procedimientos y al ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, estableció la importancia que para los pueblos y comunidades indígenas representa la relación con sus tierras y entorno, definiéndolas como:

“... Son las tierras en las que han vivido desde tiempo inmemorial y que han utilizado y administrado según sus prácticas tradicionales. Son las de sus antepasados y las que esperan legar a sus descendientes. En algunos casos, podrían comprender las recientemente perdidas...”

Asimismo, dicho instrumento contiene en el artículo 14 la obligación de los países adheridos al convenio de garantizar mecanismos que procuren la defensa de las tierras indígenas asentando que:

“Artículo 14

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

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la

protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

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

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención a la interpretación del Comité de Expertos de la OIT, en donde se manifestó que la protección a las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas debía hacerse independientemente de la existencia o no de título jurídico.

En nuestro país, el texto del artículo 27 constitucional establece los tipos reconocidos de propiedad, que consisten en la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social (integrada por ejidos y comunas), sin embargo, y a pesar de la reforma en materia indígena, no se estableció claramente el tipo de propiedad que ejercen los pueblos y comunidades indígenas, por lo que se advierte una evidente violación a lo establecido por el citado artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en consecuencia directa, de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969, la cual establece que “... *todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe...*”, lo que se conoce como el principio *Pacta Sunt Servandae*. Esto es, que las autoridades del Estado Mexicano tienen la obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial interno, medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas, sino también de las Convenciones Internacionales en las que México sea parte, pues de lo contrario se corre el riesgo de incurrir en una responsabilidad internacional.

De igual forma, directamente relacionado con las aseveraciones anteriores, y a pesar de que el texto reformado incorpore el “derecho” al uso y disfrute preferente de sus tierras, cabe señalar que a falta de certeza respecto de la

propiedad de las mismas, lo anterior pareciera una mera enunciación, ya que al no contar con título de propiedad o título legal que les asegure la permanencia en el lugar en el que han habitado y que forma parte de su cultura e historia, tal “preferencia” queda en el aire, prevaleciendo el derecho de propiedad o incluso, el de propiedad pública ejercido por la Nación respecto de sus áreas estratégicas o reservadas.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Asimismo, y en pro de una mayor representatividad de los intereses de los pueblos o comunidades indígenas, el legislador buscó garantizar tal derecho, sin embargo, es de suma importancia que independientemente de ésta declaración, se establezcan claramente las atribuciones mínimas necesarias con las que contarán éstos representantes indígenas en los ayuntamientos, ya que incluso, en Constituciones Estatales, se hace mención a éstos funcionarios sin delimitar específicamente sus funciones o atribuciones.

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

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

Esta fracción se refiere específicamente a aquellas situaciones en las que las propias normas internas de las comunidades y pueblos indígenas no cuenten con mecanismos que permitan dirimir una controversia, o bien, que simplemente no se encuentren considerados en su sistema normativo, por lo que se buscó, a fin de garantizar la solución de dicha controversia el acceso a la jurisdicción del Estado, con la salvedad de que debían ser tomadas en cuenta las costumbres y características culturales específicas del individuo o individuos de que se tratare.

Por otra parte, se estableció el derecho de todo indígena a contar con la asistencia de intérpretes o defensores con conocimiento de su lengua y cultura, a fin de facilitar el acceso a dicha jurisdicción. No obstante, esta disposición ya había sido incluida en leyes secundarias como el Código Penal, y lamentablemente nos encontramos nuevamente ante una mera declaración, pues es bien sabido que no existen las condiciones necesarias para facilitar un traductor en el momento preciso, independientemente de que en la mayor parte de los casos, las autoridades ignoran en principio la diversidad de pueblos o comunidades indígenas que existen al interior del país, y por ende, resulta difícil que conozcan sus costumbres, tradiciones y cultura, lo que dificulta tal protección.

Ahora bien, nuevamente es importante destacar la gran facultad de reconocimiento que se le confirió a los órganos locales, pues de la aseveración insertada en el párrafo segundo de la fracción octava, apartado A del artículo segundo constitucional, se entiende que justamente serán los órganos estatales los encargados de estimar conforme a sus propios criterios si es que un colectivo asentado dentro de los límites de su territorio es susceptible de gozar del carácter

de pueblo indígena, para que en su caso les surtan los efectos jurídicos correspondientes. Al respecto, es posible formular algunos cuestionamientos, por ejemplo, ¿dicho párrafo segundo de la fracción octava quiere decir que dicha declaración de pueblo indígena por parte del órgano estatal es indispensable para que surtan los efectos jurídicos a favor de los indígenas? Y por lo tanto, ¿sin esa declaración, las personas que se autodeterminen como indígenas estarán privados del goce de esos derechos? Primera situación a considerar, y en segundo término, en caso de que algún colectivo se autodetermine pueblo indígena, pero el órgano estatal no lo considere así, ¿A través de qué mecanismos podrán defenderse estas colectividades contra la negativa de la autoridad?, esto es, ¿Hasta dónde llega la discrecionalidad de los órganos estatales para fijar dichos criterios?.

Los anteriores cuestionamientos no son susceptibles de ser resueltos con el simple texto constitucional reformado, sin embargo, son cuestionamientos válidos que bien debería la autoridad atender, a fin de realmente garantizar la mejor aplicación de la reforma. Del aparatado anterior, es de importancia destacar que si bien, no quedan claras expresamente las facultades de que gozan los pueblos indígenas, aquellas que pareciera han sido enlistadas en el texto de éste apartado “A”, sean lo mínimo a garantizar por los órganos estatales en pro de los pueblos o comunidades indígenas.

B. La Federación, los Estados, los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

En el apartado B del multicitado artículo 2° constitucional, el legislador buscó establecer lineamientos a desarrollar respecto de políticas públicas que contribuyeran a la eliminación de la desigualdad y rezago de los pueblos y comunidades indígenas respecto de los demás miembros de la sociedad en los tres órdenes de gobierno. Esto es, la garantía de igualdad consagrada en los artículos 1°, 2° y 4° constitucionales, que contiene fundamentalmente el propósito de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres, es decir, que frente a la ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tienen las demás, independientemente de cuestiones de raza, posición política, económica, religiosa, etc.

Ahora bien, como derecho humano, se concibe a la igualdad como el reconocimiento de la posibilidad y capacidad de todos los hombres, sin excepción e independientemente de su condición particular, de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Ley Fundamental.

“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”.

I. 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.

La fracción quinta del apartado B del citado artículo 2° constitucional, hace referencia a la obligación del Estado de “garantizar” ciertas condiciones educativas a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, nuevamente es posible apreciar que en realidad no se reconoce un derecho en pro de los indígenas, ya que con anterioridad el artículo 3° constitucional ya reconocía el derecho de todo mexicano a tener acceso a la educación, por ende, este derecho es también reconocido a todo individuo perteneciente a algún pueblo y comunidad indígena. Incluso, en la fracción octava del citado artículo 3° se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias tendientes a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República. Sin embargo, una vez más no se especifican los mecanismos necesarios para que lo establecido en la citada fracción se lleve a cabal cumplimiento.

Asimismo, cabe señalar que el legislador no especificó qué es lo que se entiende por “alfabetización”, pues es cotidiano escuchar que los indígenas son analfabetas, pero, ¿esto qué quiere decir? ¿Qué son analfabetas porque no hablan español?, nos encontramos ante una situación desafortunada, nuevamente de discriminación hacia este sector de la población, pues contrario a lo que se cree, la mayoría de los indígenas son bilingües, y tienen sus propias lenguas y formas de escritura.⁸

II. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional,

⁸ Al respecto cabe señalar los acertados apuntamientos a que hace referencia Arturo Berumen Campos en la obra *Derecho Indígena Mexicano*, pues en la actualidad, la sociedad capitalista educa para generar compradores y trabajadores, y: “como los indígenas no educan para eso, para la sociedad capitalista, son “analfabetos”, en Berumen Campos, Arturo, Ortiz, Jaqueline, *Derecho Indígena Mexicano*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 109.

aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Nuevamente, y relacionado con la fracción anterior, se advierte que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se encuentra reconocido a todo individuo el derecho a la protección de la salud en el artículo 4° párrafo cuarto, y si en su caso se buscó una protección específica para los pueblos o comunidades indígenas, bien se hubiere podido resaltar a través de programas autorizados por el Gobierno Federal.

III. 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.

IV. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo de 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.

Respecto de las fracciones IV y V, resulta de importancia resaltar que el espíritu primordial de la reforma era dotar de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas, autonomía para autogobernarse conforme a sus propias reglas y procedimientos, es decir, generar las condiciones necesarias para que fuera posible esa autonomía y no, generar una especie de asistencialismo mediante el cual, lejos de impulsar el crecimiento y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, se genere en ellos una dependencia respecto de las dádivas que el Estado pudiere brindarles.

- V. *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.*
- 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 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.*

De manera lamentable, nuevamente se trata de una mera declaración, pues no se establecieron los procedimientos a seguir para hacer efectiva la protección de este derecho para “*migrantes de pueblos indígenas*”, y si en principio resulta complicado establecer dentro del territorio de un Estado si una colectividad es susceptible de ser declarada como pueblo o comunidad indígena, puede ser aún más difícil en el extranjero determinar si un individuo debe ser o no considerado como indígena, esto, en caso de que dicha declaración fuere

necesaria para tener acceso a protección, situación que no está correctamente delimitada en el texto de la reforma.

VIII. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las 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.

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.

Finalmente, y en relación al último párrafo, hay que señalar que si bien es cierto que se trató de ampliar estos derechos o facultades a todo grupo que pudiese ser equiparable a un pueblo o comunidad indígena, también lo es que aún existen importantes vacíos respecto de las características que debiere reunir un pueblo o comunidad indígena, por lo que resulta sumamente complicado determinar si un grupo con características similares es o no susceptible de gozar de los derechos reforma reconocidos a partir de la reforma.

3. REFORMA AL ARTÍCULO 4°.

Con la citada reforma, se derogó el primer párrafo del artículo 4° constitucional, el cual hacía mención de la composición pluricultural de la Nación Mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, de la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas y la jurisdicción del Estado, dicho contenido fue introducido al texto del nuevo artículo 2° constitucional, permaneciendo sin cambios los párrafos restantes.

4. REFORMA AL ARTÍCULO 18.

En virtud de la reforma de agosto del dos mil uno, se adicionó un nuevo párrafo sexto al artículo 18 constitucional, el cual establece:

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

Al respecto cabe señalar que la reforma a éste artículo tuvo lugar gracias a diversas recomendaciones y sugerencias en materia de presos emitidas a México por la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, el clima de conflicto que se vivió en torno a la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas, fue el verdadero detonante para que se reformara el presente artículo, ya que entre las peticiones de éstos grupos se incluía la de recluir a indígenas sentenciados en lugares cercanos a sus lugares de origen, ello, para evitar el aislamiento y desarraigo para para con sus comunidades. Sin embargo a lo largo del estudio para la aprobación de la reforma, las Comisiones determinaron que no

existía justificación para circunscribir tal derecho sólo a los indígenas, por lo que se asentó en la reforma en sentido generalizado.⁹

Del texto reformado del artículo y de los importantes cambios en el sistema penal mexicano, se advierte que ésta medida tiende a respetar el derecho del sentenciado a estar recluso en condiciones que mejoren o le auxilien en su eventual reinserción social, situación perfectamente comprensible y atinada, no obstante, resulta importante señalar que si bien es cierto, la intención del legislador era garantizar éste derecho, también lo es que el término “*podrán*” resulta sumamente desafortunado por la ambigüedad que éste genera, ya que se advierte que dicho término aplicado en la legislación es entendido como una potestad, una opción o una alternativa, lo que deja entre ver que dicha situación no siempre ocurrirá o que ocurrirá sólo en algunos casos, lo que finalmente deja en estado de indefensión al sentenciado.

5. REFORMA AL ARTÍCULO 115.

Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III del artículo 115 constitucional, la cual establece las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios

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

Resulta confuso el hecho de que sólo se reconociera éste derecho a las comunidades indígenas, pues dicha coordinación o asociación no depende de la diferencia cultural, y por lo tanto, no debería estar limitado o vedado a ninguna comunidad. Además la eficacia en su aplicación depende de lo que establezcan las constituciones de las Entidades Federativas o las leyes de distintas materias de aplicación en el ámbito del Municipio, ello, de acuerdo a la jurisdicción concurrente.

⁹ Cabe señalar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008, se limitó éste derecho, asentándose en el propio artículo que dicha disposición no aplicaría cuando se tratase de delincuencia organizada u otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Es importante mencionar que el legislador utilizó a lo largo de la reforma indistintamente los conceptos de “comunidad” y “pueblo” indígena, y en algunos apartados éstos conceptos fueron utilizados con cierto énfasis a distinguir uno de otro, siendo esto último lo correcto, pues efectivamente tienen significados diversos y por lo tanto, son utilizadas en distintos contextos, como bien lo señala Oscar Correas al nombrar aquellas características que distinguen a uno y otro grupo, señalando que en una *comunidad indígena*:

“... conservan unas normas especiales, que obligan a los comuneros a organizarse en familias ampliadas, a no reconocer propiedad privada sobre la tierra, y a producir para su propio consumo y no para comerciar...”¹⁰

Asimismo, el autor señala las características de los *pueblos indígenas*, quienes contrariamente a las *comunidades*, ya no se organizan en familias, reconocen la propiedad privada y producen para su autoconsumo.

De las características de dichos conceptos es posible advertir que resulta de suma importancia utilizar cada concepto de acuerdo a su contexto, pues dependiendo de ellas, se estará en posibilidad de reconocer o no ciertos derechos.

B. DERECHOS CONSTITUCIONALES RECONOCIDOS.

Antes de analizar los derechos constitucionales reconocidos gracias a la reforma, es adecuado hacer referencia a un instrumento que fungió como origen y precedente en materia de derechos indígenas, cuyo valor radica en haber surgido precisamente de las necesidades por ellos reconocidas.

ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRAINZAR

El 16 de febrero de 1996, significó un día histórico para los pueblos indígenas, después de casi quinientos años y de la colonización española, se vislumbró una forma de levantar la voz y expresar lo que tenían para decir. Ese

¹⁰ Correas, Oscar, *Derecho indígena mexicano I*, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2007, p. 71.

día memorable y después de un largo período de negociación, se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larrainzar durante la primera Mesa de Cultura y Derechos Indígenas entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.¹¹

A través de dichos acuerdos, los pueblos pretendieron establecer una nueva relación con el Estado, ello, a través de la exigencia del respeto y reconocimiento constitucional de sus derechos políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales. Dentro de los derechos políticos más relevantes destacó el reconocimiento y respeto a sus gobiernos propios y la elección de sus propias autoridades, dentro de los jurídicos, fundamentalmente la garantía al ejercicio de sus propios sistemas normativos y a decidir en caso de conflictos internos, respecto de los derechos económicos destacó la prerrogativa de escoger sus actividades económicas y formas de organización, así como la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en relación a los derechos sociales, básicamente se estableció el derecho a decidir respecto de sus formas de organización social y respecto de los culturales, garantizar, defender y preservar sus culturas.

Es así, que luego de las peticiones antes expuestas, el Gobierno Federal se comprometió a:

- A reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución Federal, así como a la autodeterminación.
- A ampliar la participación política.
- Garantizar el acceso a la justicia y reconocer sus sistemas normativos.
- Promover su cultura.
- Asegurar educación y capacitación.
- La satisfacción de necesidades básicas.

¹¹ Como consecuencia al conflicto armado de 1994 en Chiapas, el Gobierno Federal lanzó una ofensiva militar tratando de desarticular el movimiento Zapatista, sin embargo, al no obtener resultados favorables, el único camino fue el del diálogo, lo que llevó a que se instaurara una mesa para el diálogo.

- Impulsar la producción y el empleo.
- Proteger a los indígenas migrantes.

Sin embargo, y pese a lo acordado, los Acuerdos de San Andrés hoy significan el recuerdo del incumplimiento del Estado, significan la falta de seriedad y de compromiso para con los pueblos. Pero, ¿a qué obedeció su incumplimiento? Pueden inferirse variadas razones, sin embargo, parte importante significó el impedimento a la libre explotación de los recursos naturales y estratégicos, ya que la mayoría de éstos recursos se encuentran justamente en territorios indígenas, lo que notablemente afecta intereses de tipo económico.

Como es bien sabido, y como una forma de solución al conflicto, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), elaboró una iniciativa de reforma constitucional en materia indígena, la cual, fue aprobada por los representantes indígenas al considerar que conservaba el espíritu de los acuerdos de San Andrés, no obstante, a lo largo del extenso camino de su aprobación, ésta sufrió diversas modificaciones que prácticamente la convirtieron en una tercera propuesta y que dio como resultado la reforma constitucional de 2001. A continuación se analizan los derechos en ella reconocidos.

1. Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena.

El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la composición pluricultural de nuestro país, ello, sustentado en sus pueblos y comunidades indígenas, por lo que el legislador acotó en el párrafo cuarto, ciertas características que la autoridad debía observar para identificar a una comunidad integrante de un pueblo indígena, sin embargo, no se asentó su reconocimiento como tal ni sus alcances. Complementando la idea anterior, en el párrafo quinto, se asentó que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se haría en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, considerando principios generales y criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, además, en el párrafo segundo de la fracción VIII, se estableció que dichas

constituciones y leyes contendrían las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En relación a lo anterior, cabe hacer algunas observaciones:

Primero, no es difícil percatarse de que en realidad no se trata de un reconocimiento, pues al brindarle a los pueblos la categoría de entidades de interés público, lo único que se logró fue identificarlos como un grupo vulnerable y por lo tanto, de atención prioritaria para el Estado, lo que de ninguna manera les permite ejercer los derechos que les corresponden por su calidad de indígenas y por el contrario, los mantiene sujetos al arbitrio del Estado.

Pareciere que el espíritu de éste apartado del artículo 2° constitucional, era precisamente que los gobiernos de las entidades federativas y sus congresos, consideraran al momento de emitir disposiciones normativas, la composición de la Nación mexicana, su variedad de culturas y por lo tanto, multiplicidad de criterios y formas de organización. No obstante, no es posible dejar de lado que al no existir un criterio unificador respecto del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, éste tema de gran relevancia, queda sometido al discernimiento de los legisladores de cada entidad, lo que se traduce en un estado de indefensión a los integrantes de dichos pueblos y comunidades.

En razón de lo anterior, sería conveniente que éste reconocimiento se llevara a cabo en la propia Constitución, asentando con especificidad aquellos sujetos que son susceptibles de contar con la calidad de indígenas, esto es, incluir en el propio artículo un listado de los pueblos indígenas que conforman el carácter pluricultural de la Nación, ello, con la ayuda de cada una de las entidades federativas que cuentan con dicha población, como ya lo hicieron los legisladores de Oaxaca y San Luis Potosí al asentar en sus constituciones los grupos indígenas que conforman su territorio y a los que reconocen su calidad como sujetos de derecho público. Esto es, al reconocer a determinados grupos indígenas como sujetos de derecho público en la Constitución Federal, la consecuencia directa será que el Estado deba brindarles recursos económicos y

por lo tanto, que éstos se encuentren en posibilidad de administrarlos directamente, lo que los dotará de verdadera autonomía y les permitirá ejercer sus derechos.

Cabe señalar, que para el caso de la protección de indígenas migrantes, que no se asientan en un solo territorio, sería adecuado utilizar los criterios ya asentados en la reforma como lo son el lenguaje o bien, la conciencia que de su identidad indígena tengan éstos grupos, lo anterior, para el efecto de no dejarlos en estado de indefensión.

En el contexto internacional, y como uno de los principales tratados en materia indígena, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo estableció en su artículo 2° que como parte de la aplicación del mismo, los Estados parte debían reconocer y proteger la integridad de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de los pueblos; entre otras formas, a través de consultas a dicho sector de la población y del trabajo conjunto con sus instituciones especializadas cada que se emita normatividad o cuestiones administrativas que pudieren afectarles directamente, estableciendo los mecanismos adecuados para su participación y siempre considerándolos en la toma de decisiones.

En relación a los puntos comentados con anterioridad, resulta destacado hacer mención de que ya en los años de 2004 y 2005, los órganos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo hicieron importantes observaciones respecto de la falta de cumplimiento e implementación del Convenio 169 ratificado por nuestro país, entre ellas, se hizo hincapié a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, mediante la cual, se delegó a las entidades federativas la responsabilidad de regular respecto de los criterios de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, situación que claramente incumplía lo establecido por el artículo 2° del Convenio respecto de la acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de la citada población. Asimismo, la Comisión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo enfatizó la falta de acciones por parte del Gobierno de México para combatir la desigualdad

económica que existe entre los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y el resto de la población mexicana, así como de políticas efectivas de inclusión.

2. Derecho a la autoadscripción.

De igual manera y como parte de la reforma integral al artículo 2° constitucional, el párrafo tercero establece que la conciencia de la identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, es decir, que aquella persona que se considere indígena tiene el derecho de que su diferencia cultural sea respetada, lo que se traduce en la aplicación de este derecho en función a su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena. Es importante señalar que ésta autoadscripción o auto identificación como indígena, es una manifestación de la identidad cultural y puede hacerse de manera individual o colectiva.

3. Derecho a la libre determinación.

El derecho a la libre determinación, según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es aquella facultad de los pueblos y comunidades indígenas "... de decidir libremente su desarrollo social, económico, político, cultural y espiritual..." , es así, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la reconoce en su artículo 2° párrafos quinto y sexto, estableciendo que dicho derecho se ejercerá en un marco constitucional de autonomía para mantener o bien, asegurar la unidad nacional. Sin embargo, en el párrafo segundo, fracción VIII, apartado A del citado artículo, se establece la obligación de las entidades federativas a través de sus Constituciones y leyes de establecer las características de libre determinación y autonomía según las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en sus territorios, situación mediante la cual, estos pueblos y comunidades indígenas nuevamente quedan sujetos al criterio de los legisladores de su Entidad Federativa.

Ahora bien, internacionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales establecen en su artículo 1° el derecho de todo pueblo a la libre determinación, entendiéndola como el derecho de establecer libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, no utiliza como tal el término “libre determinación”, sin embargo, a lo largo del convenio se buscó asegurar el control de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras, estructuras internas, condición jurídica y seguridad ambiental.

Asimismo, en el año 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, estableció en sus artículos 3° y 4° el derecho de éstos pueblos y comunidades a la autodeterminación, derecho que los facultaba para establecer de manera libre su condición política, desarrollo económico, social y cultural, acotando, que el derecho al autogobierno lo ejercerán en aquellas cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como para disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. De igual manera, el primer párrafo del artículo 8°, señala la prohibición de someterlos a una asimilación forzada o a la destrucción de su cultura y en el artículo 10 se afirma el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a reforzar sus tradiciones, costumbres y cultura, comprendiendo el derecho a proteger y desarrollar las manifestaciones de las mismas.

4. Derecho a la autonomía.

De conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano, autonomía viene de autos- sí mismo y nomos- ley, por lo tanto, “... Autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo...”, ahora bien, aplicada la autonomía al orden político, se concibe como aquella facultad de la que gozan los pueblos de darse leyes a sí mismos, es decir, de gobernarse.

En el marco de la reforma constitucional en materia indígena, el artículo 2° establece en su apartado A, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de asuntos internos.
- Elegir a sus autoridades y representantes.
- Preservar sus lenguas, conocimientos y elementos culturales.
- Conservar y mejorar su hábitat y preservar sus tierras y territorios.
- Tener acceso a las formas de propiedad, y al uso, goce y disfrute preferente de los recursos naturales en donde habitan.
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Sin embargo, resulta relevante señalar que éste tipo de autonomía queda subordinada a la soberanía total del Estado, entendiéndose por tanto, como una autonomía de tipo regional.

En materia internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, establece igualmente, en su artículo 4º, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse en cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. De igual forma, a lo largo de la declaración se establecen los derechos de los pueblos para practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres, a participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos a través de sus representantes, a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a la protección y conservación del medio ambiente y la capacidad productiva de sus tierras y recursos, entre otros.

5. Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 2º, apartado A, primer párrafo, el derecho que reconoce y garantiza el Estado a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y como consecuencia de ello, en la fracción II, el derecho a la aplicación de sus propios sistemas normativos respecto de regulación y solución de conflictos internos. No obstante, la propia Constitución hace referencia a que el ejercicio de éste derecho deberá llevarse a cabo respetando garantías individuales, derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres, además de que estará sujeto a validación por los Jueces y Tribunales correspondientes, lo que como antes se analizó, pone en duda la verdadera libertad y autonomía para la aplicación de los procesos y sistemas normativos indígenas dando la última decisión al Estado.

Por su parte, y dentro del mismo derecho, la fracción III del citado artículo establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades y representantes a través de sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Sin embargo, también se establece la condición de que al ejercer éste derecho se deberá en todo momento observar el respeto al pacto federal y a la soberanía de los estados.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece en el artículo 8º, la obligación de los gobiernos de los Estados parte de que al aplicar la legislación nacional respecto de temas relacionados con pueblos indígenas, deberán considerar sus costumbres y derecho consuetudinario, asimismo, se establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a conservar y preservar tanto sus costumbres como sus instituciones, siempre y cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por el orden jurídico nacional. En el artículo 9º se asentó que en la medida de lo posible y velando por la compatibilidad de los derechos fundamentales antes señalados, se debe procurar respetar los métodos tradicionales de represión de delitos cometidos por algún miembro de pueblo o comunidad indígena.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reafirma lo asentado por el Convenio 169 en su artículo 34, el cual establece que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres de conformidad con las normas institucionales de derechos humanos. De igual forma, el artículo 35 establece a su vez, el derecho de los pueblos indígenas para determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Resulta necesario señalar, que muchas veces el derecho consuetudinario es más bien visto como una amenaza para los sistemas jurídicos nacionales, y no como un complemento o aportación que favorece la multiculturalidad y convivencia, ya sea por factores sociales, o como en la mayoría de los casos, por cuestiones económicas que afectan diversos intereses, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la preservación de territorios.

6. Derecho a la preservación de la identidad cultural.

Al respecto, el artículo 2° constitucional en su apartado A, fracción IV establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para preservar y enriquecer todos aquellos elementos que sirvan para integrar la cultura indígena. Pero, ¿Qué puede entenderse por identidad? Según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es "... el sentimiento de pertenencia de un individuo hacia una determinada comunidad..." , lo que bien podría identificarse como aquellas características específicas que permiten diferenciar una comunidad determinada de otra, como lo es el lenguaje, conocimientos, instituciones, tradiciones, la indumentaria o bien las prácticas sociales, económicas o religiosas dentro de un pueblo o comunidad y que normalmente se transmiten oralmente de generación en generación. De igual forma, y sumamente relevante resulta lo establecido por el citado artículo en el párrafo tercero, pues, acota la protección y aplicación de las disposiciones constitucionales en materia indígena a éste sentimiento de identidad o pertenencia.

Esto es, la cultura comprende una serie variada de elementos que van desde la moral, las creencias, la ciencia, la tradición, el lenguaje, el derecho, las relaciones e incluso las jerarquías sociales, lo que en su conjunto determina una forma de vida, una forma de pensar y de sentir que se aprende de generación en generación a lo largo de la historia y que establece en gran medida la forma de conducirse en una determinada sociedad, sin embargo, resulta relevante señalar que ésta nunca es estática, pues varía según evoluciona el grupo social. En este tenor, se llegó a la conclusión de que la cultura tiene un papel fundamental pues es susceptible de propiciar una adecuada convivencia y por lo tanto, la paz, ya sea de individuo a individuo o bien entre pueblos y naciones, razón por la cual, internacionalmente hablando, el derecho a la identidad cultural ha sido reconocido como un derecho humano, lo que significa que el único requisito para la titularidad de éste derecho es justamente la condición de ser humano, lo que trae consigo su protección internacional.

Es así que la comunidad internacional a través de diversos instrumentos ha buscado la protección y reconocimiento del derecho a la identidad cultural, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece en su artículo 27 que en los Estados con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas se reconocerá el derecho de las mismas a su propia vida cultural y a profesar y practicar su religión y empleo de su idioma. De igual manera, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial hace lo propio al prohibir la discriminación por motivos de raza, color, linaje, origen nacional o étnico; asimismo, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales reconoce en su artículo 5° el derecho a la identidad y al desarrollo de su propia vida cultural tanto nacional como internacionalmente hablando, así como el derecho de los pueblos y comunidades a decidir si desean mantenerla, adaptarla o enriquecerla.

La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas establece en su artículo 1° la obligación de los Estados de proteger la existencia e identidad nacional,

étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios, brindando las condiciones necesarias para su promoción y preservación. Por su parte, en la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional se asentó en su artículo 1° que toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos, así como el derecho y deber de desarrollarla y su carácter como patrimonio común de la humanidad.

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece en sus artículos 2°, 4°, 6° y 8° la obligación de los Gobiernos de los Estados parte de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas respetando siempre su identidad social y cultural, así como sus costumbres, valores, tradiciones e instituciones de manera individual o colectiva, siempre que no resulten incompatibles con los derechos fundamentales. Ello, a través de medidas especiales que ayuden a salvaguardar tanto sus instituciones, como los bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos y comunidades involucrados, pero considerando que dichas medidas sean acordes a los deseos y prioridades de los mismos.

7. Derecho a la tierra y al territorio así como a sus recursos naturales.

Como parte de la reforma constitucional en materia indígena, se asentó en el artículo 2° fracción VI el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como el uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que éstos habitan, sin embargo, a pesar de la aseveración anterior, no se llevaron a cabo modificaciones o adecuaciones a la legislación con miras a cumplir tal derecho.

Muestra de lo anterior, es lo asentado en el artículo 27 constitucional, el cual, contiene las cuestiones relativas a la propiedad y cuyo párrafo primero establece que:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden

originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Esto es, que la Nación tiene el derecho pleno sobre las tierras y aguas en su territorio, teniendo la facultad de transmitir o no el dominio a los particulares, lo que da origen a la propiedad privada o bien, a la propiedad social, la cual se integra por tierras ejidales y comunales.

Resulta de importancia recalcar que para cualquier cuestión relacionada con la propiedad, es menester considerar el punto de vista histórico del concepto, pues si bien recordamos, éste devino de la conquista española, la cual, en principio no contó con el apoyo de la Corona, lo que propició que una vez consumada, el mejor medio para pagar a los conquistadores fuera precisamente la tierra recién conquistada, ya que no significaba pérdida alguna en el patrimonio de la Corona. Sin embargo, la consecuencia inmediata fue el despojo que sufrieron los pueblos indígenas a través de figuras como los mayorazgos, las composiciones, las mercedes reales o las encomiendas, que eran otorgadas a las personas que participaron directamente en la conquista de México y que les permitía tener un poder absoluto de decisión en las porciones de tierra que les eran asignadas.

Así surgió en México el concepto de “propiedad privada”, un concepto completamente ajeno a los pobladores originarios, pues para ellos, la tierra y sus frutos pertenecían a la comunidad y servían tanto para su subsistencia como para el pago de tributos, en razón de lo anterior, los siglos XVI, XVII, XVIII y la época de la Colonia se caracterizaron por la inequitativa distribución de la riqueza que se acumuló en unas cuantas manos y por el despojo indígena, lo que dio origen a la guerra de independencia en 1810. No obstante, diez años después, persistían los grandes latifundios y la propiedad mínima en manos de la población rural, situación que fungió como parteaguas para la Revolución Mexicana, cuyo lema fue precisamente “Tierra y libertad”.

Es así, como fue gestándose de alguna manera el concepto de propiedad social, cuyo objetivo fue fraccionar los grandes latifundios existentes en el país a efecto de redistribuir la propiedad de la tierra, lo cual se asentó en la Constitución de 1917 y se estableció en el artículo 27 la restitución y en su caso, dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carecieran de ellas, así como el límite de extensión máximo para cada núcleo. En virtud de lo anterior, es posible aseverar que la forma de propiedad predominante entre la población indígena es la ejidal, (al menos la única reconocida por el estado), pero, ¿esto qué significa?, del propio texto del artículo en comento se advierte la afirmación de que únicamente la Nación es dueña y propietaria del territorio, y que tiene la facultad de transmitir su dominio, sin embargo, en tales condiciones ¿será posible cumplir lo pactado en el Convenio 169? Pues si bien es cierto, a pesar de que el gobierno expidió certificados de derechos agrarios, estos documentos no generan derecho alguno sobre la participación en los ejidos, lo que en su momento significó y sigue significando abusos y una completa dependencia al Estado.

El “uso preferente” de los recursos naturales realmente quedó en una mera enunciación, pues la propia Constitución establece que la explotación de recursos en áreas estratégicas correrá únicamente en favor del Estado.

Siguiendo con el multicitado artículo y luego de diversas reformas, se asentó en la fracción VII el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales así como su propiedad sobre la tierra y se señaló de manera particular, que la ley se encargaría de proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas, no obstante, no se estableció de qué forma se llevaría a cabo dicha protección, ni un régimen especial de propiedad respecto de pueblos y comunidades indígenas.

Por su parte, en el artículo 2º constitucional se estableció en el apartado A, fracción V, el reconocimiento del derecho de pueblos y comunidades indígenas a conservar, mejorar y preservar la integridad de sus tierras.

Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer, pues después de lo señalado aún no queda claro cuáles son consideradas tierras indígenas, en qué consiste la protección a las mismas y en tal caso, cuáles son los alcances a dicha protección, la cual en principio debió abarcar el reconocimiento de sus tierras y territorios como parte esencial en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo estableció en su artículo 13 la obligación de los Estados parte de respetar la importancia que reviste para los pueblos y comunidades indígenas la relación con sus territorios, como una parte fundamental de su sano desarrollo. El artículo 14 de dicho instrumento, estableció como tal el derecho a la propiedad y a la posesión de los pueblos indígenas tanto en el aspecto individual como en el colectivo sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, sin embargo, en el mismo artículo se señaló que en caso de que dichas tierras no fueren suficientes para lograr su pleno desarrollo, los gobiernos debían facilitar un proceso que les permitiera satisfacer sus necesidades; de igual forma, resulta relevante evidenciar, que éste reconocimiento a la propiedad y posesión se basó justamente en el uso tradicional y en la ocupación de los pueblos en dichos territorios, y no en título alguno o registro legal que representare reconocimiento por parte del Estado.

Por otra parte, el citado artículo estableció la obligación de los Estados de llevar a cabo las medidas suficientes para determinar los territorios pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, para así lograr una adecuada protección a éste derecho de posesión o propiedad, ya fuera a través del establecimiento de demarcaciones, el reconocimiento de acuerdos o incluso el otorgamiento de títulos.

Asimismo, basándose en la importancia de la relación entre el territorio y los pueblos y comunidades indígenas, el artículo 16 estableció el derecho de éstos grupos a no ser desplazados de sus lugares de origen, no sin señalar que en caso de circunstancias extremas o necesarias, se requeriría su pleno consentimiento, el traslado a un lugar con las mismas condiciones que les permitiera su pleno desarrollo y por supuesto la debida indemnización. Por su

parte, el artículo 17, hizo especial mención al derecho del que gozan los pueblos y comunidades a transmitir sus tierras de generación en generación y de acuerdo a sus costumbres y tradiciones y no menos importante, el Convenio estableció la obligación de los gobiernos de implementar medidas tendientes a la protección de los indígenas contra actos de abuso o intrusión por parte de personas ajenas a la comunidad que tratasen de aprovecharse de sus costumbres o desconocimiento de la ley, así como las sanciones correspondientes al respecto.

El artículo 15 del Convenio, asentó la protección especial de los recursos naturales que se encontraren en territorios indígenas, y por lo tanto su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos, que comprenden tanto los renovables como los no renovables. Sin embargo, también se estableció que cuando los recursos fueren considerados de uso exclusivo del estado en el que habitaren dichos pueblos y comunidades, los gobiernos deberían establecer métodos de consulta para determinar si sus intereses pudieren verse afectados y en qué medida, antes de llevar a cabo cualquier medida al respecto.

8. Derecho de consulta y participación.

En materia de consulta y participación, en el artículo 2° constitucional apartado A fracción VII, se estableció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir en los municipios con dicha población, representantes ante los ayuntamientos, asentándose que tanto las Constituciones como las leyes de las entidades federativas se encargarían de reconocer y regular tal derecho. Por su parte, en el apartado B, fracción IX se asentó el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para ser consultados en la elaboración de los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo y en su caso, de incorporar las recomendaciones y propuestas que éstos realizaren, asimismo, se estableció que tanto la Cámara de Diputados como las Legislaturas de las Entidades Federativas y Ayuntamientos establecerían partidas destinadas a favorecer la plena participación de dicho sector, siendo los encargados de asentar las formas y procedimientos para que las comunidades participaren en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Particularmente hablando del derecho a la consulta, el artículo 26 constitucional establece en su párrafo segundo que “...*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...*”, ello, a través del denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que de conformidad con el párrafo tercero del citado artículo, el Poder Ejecutivo Federal, será el encargado de establecer los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo a los que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal.

Es así, que de conformidad con lo establecido por ambos artículos, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas instauró dentro de sus funciones en el artículo 2° fracción XVI la de establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, con la finalidad de fomentar la participación de los pueblos y comunidades, así como de las autoridades e instituciones en pro de sus derechos. Dicho sistema fue creado por el Consejo Consultivo de la Comisión en 2005 y lleva a cabo todas aquellas actividades tendientes a conocer, promover, enriquecer y registrar opiniones, sugerencias y recomendaciones indígenas en diversos rubros como armonización legislativa, planes y programas de desarrollo, generación de políticas públicas, protección y reproducción cultural y protección de recursos naturales.

En materia internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también hace referencia a los mecanismos de consulta y participación en pro de los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo que su propósito o finalidad es lograr un consentimiento libre, previo e informado. Por lo que en sus artículos 5° y 18° se estableció el derecho de los pueblos a conservar y reforzar sus instituciones, así como a participar si así lo desean en la vida política, económica, social y cultural del Estado, asimismo, en los artículos 19° y 23°, se estableció la obligación de los Estados de llevar a cabo

consultas con los pueblos y comunidades antes de adoptar cualquier tipo de medida ya sea de tipo legislativa o administrativa que sea susceptible de afectarles en sus derechos, así como su derecho a participar en la elaboración y administración de programas económicos y sociales.

Ahora bien, como una parte fundamental del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo , se estableció en sus artículos 6° y 7° en primer término, la obligación de los gobiernos de los Estados Parte de consultar a los pueblos y comunidades indígenas mediante los procedimientos adecuados y con especial atención a través de sus instituciones representativas, cada vez que se previeran medidas de tipo legislativo o administrativo que pudieran afectarles directamente, de igual forma, se instituyó la obligación de dichos Estados de brindar a éste sector de la sociedad los medios necesarios para garantizar su activa participación, al menos en la misma medida que otros sectores respecto de la toma de decisiones. Resulta relevante señalar que dichas consultas deben llevarse a cabo respetando su ideología y costumbres y siempre teniendo como finalidad el logro de acuerdos o consentimiento respecto de las medidas propuestas. En relación al tema que nos atañe, se estableció el derecho de los pueblos a decidir respecto de sus prioridades y procesos de desarrollo, considerando sus creencias, instituciones y tierras que ocupan o utilizan y se hace especial mención a su derecho para participar activamente en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que fueren susceptibles de afectarles directamente.

Al respecto, y con motivo de la reforma constitucional en materia indígena de 2001, la Organización Internacional del Trabajo recibió por parte del Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, una Reclamación o Representación alegando que México había violado lo establecido por el Convenio 169 en su artículo 6°, ello, respecto del proceso legislativo de aprobación del Decreto de reformas constitucionales en materia indígena, por lo que se tomó la decisión de establecer un Comité Tripartito que examinara dicho proceso. El Comité entre otras observaciones señaló que desde el año de 1992 la

relación entre el gobierno y los pueblos indígenas había sido compleja, pero no dejó de destacar los esfuerzos del gobierno por dialogar y llegar a soluciones satisfactorias, pero haciendo especial hincapié en que era evidente un clima de desconfianza de los pueblos y comunidades para con el gobierno, lo que obviamente repercutió en una ruptura del diálogo antes de llevarse a cabo el procedimiento legislativo.

Por otra parte, los reclamantes alegaron que durante el proceso de reforma constitucional en México, no se tomó en cuenta el proceso de consulta establecido por la Organización Internacional del Trabajo, a lo que el Comité respondió que el Convenio, no establece un mecanismo en particular para llevar a cabo dichas consultas ni el alcance de las mismas, sino, que la verdadera importancia radica en la participación a través de sus instituciones representativas, situación que obliga a los gobiernos a cerciorarse de que la señalada consulta se lleve a cabo con aquellas instituciones realmente representativas de los pueblos y comunidades interesados. Finalmente, y como parte de las recomendaciones del Comité, se instó al gobierno de México a que realizara esfuerzos adicionales y continuos para erradicar el sentimiento de exclusión a que se refirieron los alegantes, a que asentara criterios claros de representatividad y a informar detalladamente a la Comisión de Expertos mediante memorias, respecto de la evolución de las cuestiones en las que se fundó dicha reclamación y respecto del cumplimiento de las recomendaciones emitidas, entre otras.

9. Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

A éste respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en su artículo 17 párrafo segundo, el derecho de toda persona a que se le administre justicia por Tribunales expeditos para impartirla de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, asimismo, en su último párrafo, se señaló que tanto la Federación como los Estados y el Distrito Federal deberían garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública.

Por su parte, el artículo 2° constitucional, estableció en su apartado A, dos aspectos de éste derecho, en primer lugar, en la fracción II, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos en el caso de conflictos internos, reconociendo la validez y eficacia de dichos sistemas, y en segundo lugar, la fracción VII, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para acceder a la jurisdicción del estado, especificando que deberían ser consideradas sus costumbres y especificidades culturales. De igual manera, se asentó el derecho de todo indígena a gozar de la asistencia tanto de intérpretes como de defensores de oficio debidamente preparados y con conocimiento de su lengua y cultura.

El artículo 10 de la Ley General de Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, establece que es obligación del Estado garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, considerando, que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en materia internacional el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo estableció en su artículo 12, el derecho de los pueblos indígenas a gozar de protección contra la violación de sus derechos y a poder iniciar procedimientos legales, ello, con el apoyo de los gobiernos para facilitar intérpretes y otros medios eficaces que les permitan comprender los procesos a los que se enfrentan y tener las armas necesarias para una adecuada defensa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el acceso a la justicia se encuentra consagrado en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana los cuales señalan que:

“Artículo 8.1: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial,

establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

“Artículo 25: Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recursos efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Es así, que teniendo como base los artículos en comento, y como principio la obligación de los Estados de proveer los mecanismos procesales necesarios para la garantía de los derechos, la Corte ha resuelto numerosos casos y gran número de ellos, relacionados con personas pertenecientes a grupos o comunidades indígenas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, definió el acceso a la justicia como *“... un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas...”*, es decir, más que un acceso a los tribunales, es el acceso a un medio eficaz para un problema tutelado por el derecho. Es así, que el PNUD identificó algunos elementos esenciales de éste derecho al acceso a la justicia, entre ellos la protección legal, que implica el reconocimiento de los derechos en el sistemas de justicia y la posibilidad de obtener una respuesta a la las necesidades jurídicas, la conciencia legal, el conocimiento de los individuos de la posibilidad de obtener una reparación jurídica mediante sistemas formales o tradicionales y asesoramiento legal o bien el acceso a profesionistas capacitados para auxiliarlos en caso de algún procedimiento legal.

10. Derecho al desarrollo

El apartado B del artículo 2º constitucional establece las acciones que el Estado a través de sus tres órdenes de gobierno deberá llevar a cabo para garantizar la vigencia de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y para su desarrollo integral, razón por la cual, en la fracción I del citado artículo se señala la obligación del Estado mexicano de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, procurando fortalecer las economías locales y mejorar sus condiciones de vida. Ello, a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y las comunidades, siendo las autoridades municipales las encargadas de determinar las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán para fines específicos. Ahora bien, el desarrollo, para los pueblos y comunidades indígenas implica un todo, que comprende desde el derecho a mejorar su nivel de vida, a acrecentar sus conocimientos, o bien, a perfeccionarlos y en general, a mejorar en todo ámbito de su vida como comunidad.

En virtud de lo anterior, en las siguientes fracciones de éste apartado se tratan cada uno de los aspectos relacionados a un desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el derecho a una educación adecuada que garantice ciertos niveles de escolaridad, educación bilingüe e intercultural y sistemas efectivos de becas que les permitan el acceso a la educación, o bien, el derecho a un acceso efectivo a los servicios de salud que considere la medicina tradicional y que apoye la nutrición indígena. Asimismo, la fracción IV del citado apartado, señala la obligación del Estado de favorecer espacios para la convivencia y recreación de pueblos y comunidades indígenas, incluido el derecho al mejoramiento y otorgamiento de vivienda y la ampliación de la cobertura de servicios básicos.

Por su parte, las fracciones V y VI, establecen el deber de incorporar a las mujeres indígenas al desarrollo mediante el apoyo a proyectos productivos y el otorgamiento de estímulos que permitan el acceso a la educación y participación en la toma de decisiones y la extensión de las redes de comunicaciones para

permitir la integración de las comunidades indígenas. De igual forma, la fracción VII establece que el Estado deberá apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas y significativamente en la fracción IX se establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los Estatales y Municipales.

En materia internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, establece en su preámbulo qué se entiende por derecho al desarrollo, estableciendo que:

“Es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.

Es así, que en su artículo 1°, estableció que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, por lo que todo ser humano está facultado para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueda realizarse plenamente, y específicamente tratándose de pueblos y comunidades indígenas, éste derecho comprende a la libre determinación y por lo tanto, la soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece respecto de éste rubro en su artículo 7°, que los pueblos indígenas deberán tener el derecho a decidir las prioridades respecto a su proceso de desarrollo, ya sea en lo económico, social o cultural, además, en el mismo artículo se asentaron las bases del nuevo texto del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en el regional, que fueren susceptibles de afectarles directamente. Asimismo, se estableció la

obligación de los gobiernos de llevar a cabo estudios en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas que permitieran evaluar el impacto social, espiritual y cultural que los planes de desarrollo del Estado pudieran tener sobre los pueblos, siendo los resultados de dichos estudios eje fundamental para la ejecución de las actividades al respecto.

De manera similar, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, establece en su artículo 21 que los indígenas tienen derecho al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, por lo tanto, a la educación, al empleo, a la capacitación y adiestramiento profesionales, a la vivienda, a la salud, y a la seguridad social. Por su parte, el artículo 23 establece específicamente que los pueblos indígenas tienen derecho a elaborar estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, y dentro de ello, a participar en la elaboración de programas de vivienda, salud, educación o cualquier otro rubro relativo con su derecho al desarrollo, y en la medida de lo posible, a administrar los recursos que para ello se destinaren a través de sus propias instituciones.

C. LEYES APLICABLES

1. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo de 2003, durante el período del Presidente Vicente Fox Quezada, ley que entró en vigor el día 5 de julio del mismo año y mediante la cual, se abrogó la Ley del Instituto Nacional Indigenista.¹²

¹² La Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948 como resultado del Primer Congreso Indigenista Interamericano, el cual se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán en abril de 1940. En dicho Congreso, se acordó la creación del Instituto Indigenista Interamericano y se autorizó el establecimiento de Institutos Nacionales filiales.

Dicha ley, se conforma por 19 artículos divididos en dos capítulos y once artículos transitorios. El primer capítulo abarca del artículo primero al cuarto y fue denominado: *De la Naturaleza, Objeto y Funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, como su nombre lo indica, en el artículo 1° se asentó la Naturaleza Jurídica de la Comisión, es decir, un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado y a continuación se señalaron las características propias de dichos organismos como el hecho de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

En los artículos 2° y 3° se asentaron tanto el objeto como las funciones de la Comisión así como los principios básicos fundamentales bajo los cuales actuaría. El objeto está fundamentalmente basado en otorgar, supervisar y promover que se den las condiciones idóneas para que tanto los pueblos como las comunidades indígenas logren alcanzar un desarrollo integral y sustentable, esto en relación a lo establecido por el artículo 2° constitucional y siempre considerando:

“Artículo 3°. La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:

- I. Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;*
- II. Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;*
- III. Impulsar la integridad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas-*
- IV. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;*

- V. *Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y*
- VI. *Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.”*

Es por ello que entre sus funciones destacan promover la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, colaborar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto de acciones tendientes a alcanzar dicho desarrollo, evaluación de políticas públicas y programas al respecto, llevar a cabo investigaciones y estudios, auxiliar y guiar a integrantes de pueblos y comunidades indígenas en asuntos con cualquier tipo de autoridad, promover la participación de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, tomar parte en foros y actividades de carácter internacional que tengan el mismo fin o alguno similar al de la Comisión y naturalmente, fungir como órgano de consulta, entre otras atribuciones.

El capítulo segundo, que abarca de los artículos 5° al 19 y que se denominó *De los órganos y Funcionamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, establece la estructura de la Comisión, así como de los órganos que la integran, esto es, una Junta de Gobierno, un Director General que lleva a cabo funciones de administración y un Consejo Consultivo el cual funge como vínculo entre los pueblos y comunidades indígenas y la sociedad. Asimismo, a partir del artículo 7°, se estableció lo respectivo a las sesiones de la Junta de Gobierno, las cuales debían celebrarse al menos cuatro veces al año y sus respectivas sesiones extraordinarias, siempre, con al menos la mitad más uno de sus integrantes.

Por otra parte, en el artículo 14 de la ley, se estableció la facultad de la Comisión de contar con las unidades administrativas centrales y en el interior de la República necesarias para llevar a cabo su objeto y funciones y en los artículos 15, 16, 17 y 18 se señaló lo respectivo al patrimonio, su administración y su respectivo órgano de vigilancia. Finalmente, en el artículo 19 se instituyó lo relativo al Servicio Profesional de Carrera.

2. LEY GENERAL DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2003, mediante Decreto expedido por el Presidente Vicente Fox Quesada, Ley que entró en vigor al día siguiente de su publicación y trajo consigo una reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación. Ésta ley está conformada por veinticinco artículos que a su vez se dividen en cuatro capítulos.

El primer capítulo denominado *Disposiciones Generales*, abarca del artículo 1° al 8°, y en primer término se establece el objeto de la ley, el cual consiste fundamentalmente en regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Asimismo, y a fin de delimitar dicho objeto, en el artículo 2° se estableció lo que es una lengua indígena:

“... son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y

sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación...”

De igual forma, por medio de ésta ley se reconoció el carácter de las lenguas indígenas como patrimonio cultural y lingüístico de la Nación, constituyéndose como una muestra de la composición pluricultural de la Nación Mexicana. Se les reconoció el carácter de lenguas nacionales y por lo tanto, su validez, asentándose la obligación de los tres órdenes de gobierno de reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de dichas lenguas, de acuerdo a sus respectivas competencias.

Es de importancia señalar que se hizo un especial énfasis en la obligación del Estado de asegurar que los medios de comunicación masiva difundieran información y programas culturales que promovieran la literatura, tradiciones y el uso de las lenguas indígenas en el país. Por otra parte, en la propia ley se prohibió todo tipo de discriminación en virtud de la lengua que se hablara y se reconoció la validez de las lenguas indígenas para la realización de cualquier trámite de carácter público y para acceder a la gestión, servicios e información pública. No obstante, tal situación no se lleva a la práctica, lo que resulta en limitantes y obstáculos para los indígenas en el ejercicio de sus derechos, además, cabe resaltar que la propia ley estableció la obligación de brindar facilidades en los citados trámites, acotándolo a aquellas entidades con población indígena, lo que a todas luces deja de lado el fenómeno de la migración.

En el capítulo segundo, denominado *De los derechos de los hablantes de lenguas indígenas*, que abarca del artículo 9° al 12, tal y como su nombre lo indica, contiene aquellos derechos reconocidos en la ley, entre ellos, la obligación del Estado de garantizar a los hablantes de lenguas indígenas el pleno acceso a la jurisdicción del estado, ello, garantizándoles asistencia gratuita, pero sobre todo, intérpretes y defensores con conocimiento de su lengua y tomando en cuenta sus costumbres y especificidades, pero siempre respetando los preceptos de la Constitución Política. Sin embargo, ésta situación no ha sido debidamente

observada por las autoridades, ya que es común encontrar indígenas sentenciados sin la debida representación.

En apoyo a lo anterior, estadísticas de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la Secretaría de Gobernación señalan que en el país existen alrededor de 8 mil 122 indígenas involucrados en delitos del fuero federal y común que carecen de un intérprete y un defensor que además de cumplir con el requisito de hablar su lengua, tuviera amplios conocimientos de su cultura.¹³

Por otro lado, y en relación a la cuestión educativa, se estableció la obligación del Estado de garantizar el acceso a la educación obligatoria bilingüe y fomentar el respeto independientemente de la lengua que se hable. Asimismo, se estableció la importancia de la participación activa entre sociedad y habitantes de pueblos y comunidades indígenas para el uso y la enseñanza lenguas en todo ámbito.

El capítulo tercero, denominado *De la distribución, concurrencia y coordinación de competencias*, y que corresponde al artículo 13 de la ley, contiene fundamentalmente aquellas obligaciones del Estado tendientes a lograr los objetivos planteados, entre ellas, la creación de instituciones, el impulso a políticas de investigación y estudios sobre lenguas indígenas, la creación de bibliotecas, hemerotecas o cualquier centro depositario que conserve material lingüístico nacional, así como brindar el apoyo necesario para la formación profesional y certificación de intérpretes y traductores en lenguas indígenas.

Finalmente, el capítulo cuarto denominado ***Del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas***, y que abarca de los artículos 13 al 25, como su nombre lo indica contiene todo lo referente a éste Instituto, comenzando por su naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y sus características propias. De igual forma, se señaló como su objeto fundamental la promoción, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas propias de nuestro país, sus órganos de administración, órganos de vigilancia, patrimonio, entrada en

¹³ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2873817.htm>

vigor de la ley y sus diversas atribuciones, entre las que destacan el diseño de estrategias y programas para el desarrollo, difusión y conocimiento de las lenguas indígenas, el establecimiento de normatividad que permita la certificación y acreditación de intérpretes, traductores y profesores bilingües y la realización de investigación en dicho campo.

3. LEY AGRARIA.

La Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, mediante decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Ésta ley se conforma por 200 artículos, los cuales se encuentran distribuidos en 10 títulos y 6 capítulos.

Ésta ley surge como reglamentaria del artículo 27 constitucional¹⁴, por lo que en el caso que nos ocupa, se analizarán cuestiones de propiedad, que directa o indirectamente repercuten a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, para el cumplimiento de sus fines, se estableció en la propia ley la aplicación supletoria de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos en lo referente al aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico.

El artículo 5° establece la obligación tanto de las dependencias como de las entidades de la Administración Pública Federal de fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento sostenido y racional para favorecer el equilibrio ecológico y apoyar la realización de obras de infraestructura tendientes a aprovechar el potencial de las tierras en beneficio de sus pobladores. Por otra parte, el artículo 7°, regula acciones tendientes a proteger la vida en comunidad, tal y como lo señala Marco Antonio Díaz de León:

“...Regula los derechos indeclinables de Derecho Social que le surgen a aquél en pro de las comunidades indígenas y de

¹⁴ Con lo que se alude a la competencia del Congreso para legislar sobre ella y su carácter Federal.

*los núcleos de población comunal y ejidal, que emanan de los artículos 2° y 27°...*¹⁵

El título tercero, denominado *De los Ejidos y Comunidades*, contiene en su capítulo I, artículo 9°, aquellas características correspondientes al Ejido y su respectivo reconocimiento, con el cual, en 1917, en medio de la lucha revolucionaria, surgió el derecho social, y con ello la propiedad privada. Cabe señalar que antes del concepto de propiedad privada existió la denominada *tenencia de la tierra ejidal*, por medio de la cual, se les concedía a los ejidatarios únicamente el goce y disfrute de sus tierras, sin la posibilidad de actuar a título de dueño respecto de ellas, sin embargo, y a pesar de ello, a partir de la reforma del 3 de enero de 1992, se reconoció a los ejidos y a las comunidades indígenas y se protegió su propiedad sobre las tierras, lo que significó la posibilidad a los campesinos de convertirse en propietarios de sus parcelas tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Por su parte, en el artículo 15 se establecieron los requisitos para adquirir la calidad de ejidatario, a fin de brindar protección a los mexicanos, pero particularmente a los campesinos e indígenas que a lo largo de la historia han sido víctimas de discriminación y marginación. De igual forma, en el artículo 43 se estableció cuáles son consideradas tierras ejidales, es decir, aquellas que fueron dotadas¹⁶ al núcleo de población ejidal como repercusión del despojo de que fueron víctimas los indígenas mexicanos durante la conquista.

Asimismo, y nuevamente retomando el objeto del Derecho Social, principalmente la tutela de la propiedad rústica, el artículo 49 hace referencia al derecho de los ejidatarios y comuneros de acudir ante la Procuraduría Agraria¹⁷ para que se les reintegre en la posesión de sus predios cuando éstos han sido

¹⁵ DÍAZ De León Marco Antonio, *Ley Agraria con comentarios*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 26.

¹⁶ Desde principios del siglo XX correspondió a la idea de que los núcleos de población que carecieran de tierras, bosques o aguas o no las tuvieran en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrían derecho a que el Estado les dotara de dichos elementos.

¹⁷ La Ley Agraria establece en el Título Séptimo artículos 134 a 147 todo lo referente a la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la Administración Pública y cuyas funciones derivan de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

indebidamente despojados, ello, muchas veces derivado de la dificultad de campesinos e indígenas para acreditar mediante debido título legal la posesión o propiedad de sus tierras.

Por su parte, el artículo 52, trata lo referente al uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, situación perfectamente natural dada la dotación de las tierras a campesinos e indígenas, tal y como lo señala Díaz de León: “... *la dotación de tierras comprende implícitamente y sin lugar a dudas también a las aguas... porque la finalidad de la dotación es que las tierras se cultiven, exploten y sirvan de sustento económico de los ejidos, por lo que si para esto es indispensable el agua, por lo mismo va comprendida, inmersa, en la dotación, de tierras y simultáneamente de aguas...*”¹⁸

El artículo 59, relacionado con el artículo 2° constitucional, declara nula la asignación de parcelas en territorios correspondientes a bosques y selvas por la importancia que estos ecosistemas representan para el país y para la proliferación del desarrollo sustentable.

Ahora bien, directamente relacionado con la materia indígena, el artículo 73 nos señala que es lo que se entiende por tierras de uso común: “... *Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas para la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas...*”. Las tierras de uso común surgieron como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, en la que se plasmó la intención del gobierno de combatir la pobreza y apoyar al campo, primero, dotando de tierras a los campesinos y posteriormente apoyando la explotación de predios.

Sin embargo, y directamente relacionado con la explotación de predios, se encuentra el artículo 75 de la ley, artículo que establece los casos en los que se podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común, sin embargo, cabe

¹⁸ DÍAZ De León Marco Antonio, *Op. Cit.* p. 271.

señalar que a pesar de que la intención del legislador fue dotar de una mayor productividad a los ejidos, es cuestionable si esa productividad efectivamente se ve reflejada en el desarrollo y crecimiento del ejido y no sólo de los inversionistas privados.

Por su parte, el artículo 88 señala la prohibición de la urbanización de zonas ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas, esto, en relación al artículo 27 constitucional y artículos 1°, 2°, 3°, 15 y 16 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que regulan fundamentalmente el carácter de orden público e interés social de preservar el equilibrio ecológico y propiciar el desarrollo sustentable¹⁹.

Asimismo, a partir del artículo 98, y relacionado con el Convenio 169 de la OIT, se regula el reconocimiento en calidad de comunidades a los grupos agrarios²⁰, estableciéndose el procedimiento para otorgar dicho reconocimiento, sus respectivos efectos jurídicos como personalidad jurídica y propiedad de la tierra, sus órganos de representación y gestión administrativa, su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como los derechos y obligaciones de los comuneros. Por su parte, los artículos 100 y 101 de la ley establecen la libertad de las comunidades para determinar el uso que deberá darse a sus tierras, sus formas de organización y el aprovechamiento de las mismas, gozando además de la facultad de asociarse con sociedades civiles o

¹⁹ De conformidad con la fracción XI del artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

²⁰ La propiedad comunal surgió en nuestro país durante la conquista española con el propósito fundamental de hacer que los indígenas fueran capaces y autosuficientes al cultivar sus tierras, y con ello, abastecieran sus propias necesidades y las de los núcleos urbanos. Sin embargo “... *el crecimiento de los españoles en sus tierras ganaderas, de la hacienda y del latifundio despojaron frecuentemente de sus tierras a los pueblos indígenas, pasando por alto las leyes que los protegían...*”, en DÍAZ De León, Marco Antonio, *Op. Cit.*, p.501. Éstas comunidades no surgieron de la dotación, más bien, se trató de pueblos indígenas que eran poseedores de las heredades que ocupaban y por lo tanto, se buscó brindarles la protección jurídica y legal necesaria para el reconocimiento de sus derechos de propiedad, es así, que se puede diferenciar tanto la calidad de ejidatario como la de comunero, por una parte, el ejidatario adquiere esa calidad dado el reparto de tierras, y por la otra, el comunero tiene sus orígenes en ese pueblo, ocupando, poseyendo y explotando, ya sea de manera individual o colectiva las tierras que pertenecieron a sus antepasados.

mercantiles y la posibilidad de los comuneros de ceder los derechos sobre sus parcelas.

Resulta relevante señalar lo establecido por el artículo 104 de la ley, pues a todas luces se advierte su inconstitucionalidad al considerar la posibilidad de convertir el régimen comunal a ejidal, pues en primer término, se contradice el carácter de derecho social y sobre todo la protección de la integridad de las tierras pertenecientes a comunidades indígenas tal y como lo establece el artículo 4° y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional²¹, dado que al convertirse en ejido, cabría la posibilidad de obtener el dominio pleno de las tierras y por lo tanto privatizarlas.

El Título Octavo que va del artículo 148 al 156, se regula todo lo referente al Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado que tiene a su cargo la función registral de documentos y actas de relevancia jurídica.

4. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, durante el período presidencial de Miguel De la Madrid Hurtado, y entró en vigor a partir del 1° de marzo del mismo año. Actualmente la ley está conformada por 204 artículos distribuidos en seis títulos y surgió de los diversos preceptos constitucionales en materia ambiental, sin embargo, se presenta en ella una

²¹ Artículo 27: ...

[...]

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

[...]

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

[...]

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

dualidad, pues a la vez funge como Ley General cuyo principal objeto, de conformidad con el artículo 1° radica en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente propiciando el desarrollo sustentable y estableciendo las bases para concordancia entre Federación, Estados y Municipios en materia ambiental.

Es de importancia señalar que es a partir de dicha ley comienzan a regularse cuestiones de equilibrio ecológico y desarrollo y por medio de ella, se distribuyó la competencia en dichos campos entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, es decir, la materia ambiental se volvió concurrente, en virtud de la adición de la fracción XXIX-6 al artículo 73 constitucional en el año de 1987 y de conformidad con lo establecido en el artículo 124 constitucional. Asimismo, en la propia ley se señaló su carácter de ley de interés público y orden social.

El artículo 15 de la ley establece cuáles son los principios de la Política Ambiental Mexicana, es decir, aquellas directrices, acciones y valores orientados a la toma de decisiones, en este caso, relacionadas con la materia ambiental y asentadas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, y particularmente relacionándolo con el tema que nos avoca, las fracciones XII y XIII establecen lo siguiente:

“Artículo 15:*...Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:*

[...]

[...]

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables...”.

Cabe señalar que el reconocimiento en nuestro país del derecho a un Medio Ambiente sano tuvo un largo recorrido, primero, comenzó a observarse en la Declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano, llevada a cabo en Estocolmo del 5 al 15 de junio de 1972. Posteriormente, éste derecho se reconoció en el Artículo 11 del Protocolo de San Salvador, pero reconociendo el *derecho sanitario*, y es así, que a partir de su ratificación por el Estado Mexicano en 1999, el 28 de junio del mismo año, se adicionó un nuevo párrafo quinto al artículo 4° constitucional, mediante el cual, se estableció el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.²²

No obstante, cabe señalar que éste derecho a un medio ambiente sano fue reconocido en primer lugar por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para posteriormente, ser reconocido por la Constitución.

Es así, que una vez reconocido el derecho a un medio ambiente sano, resultó menester para el Estado brindar a los ciudadanos, entre ellos los pueblos y comunidades indígenas, aquellos elementos básicos necesarios para su

²² Es a raíz de la reforma del 8 de febrero del 2012, que se cambia la redacción del artículo 4° constitucional de un ambiente adecuado a un ambiente sano, con lo que dicho concepto fue acorde a Derechos Humanos.

supervivencia y desarrollo de manera sustentable. Situación que poco a poco cobra mayor relevancia, ya que en la mayoría de los casos, la presencia de seres humanos en un lugar determinado requiere de la satisfacción de numerosas necesidades, las cuales generan un impacto al ambiente, sin embargo, éstos asentamientos no han sido debidamente regulados, por lo que es de suma importancia que al realizar la planeación del desarrollo urbano se tome en cuenta lo respectivo a las consecuencias de tipo ambiental.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° constitucional, referente a la autonomía de la que gozan los pueblos y comunidades indígenas para conservar, mejorar y preservar la integridad de sus tierras y al uso preferente de los recursos naturales de sus territorios, así como de la obligación del Estado de impulsar el desarrollo de las zonas indígenas, el fortalecimiento de sus economías y el desarrollo sustentable, el artículo 19 de la ley a su vez, regula todo lo referente al ordenamiento ecológico, es decir, el establecimiento del tipo de actividades que se pueden realizar en determinado territorio de acuerdo a su riqueza y potencial natural, para un mejor aprovechamiento. Asimismo, en el artículo 36 se establece la facultad de la SEMARNAT para emitir normas oficiales mexicanas en materia ambiental, que justamente tengan por objeto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y particularmente en el caso que nos ocupa, resultan aplicables a los pueblos y comunidades indígenas las siguientes fracciones:

- II. Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la reservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.*
- III. Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable.*
- IV. ...*
- V. Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.*

De igual forma, a partir del artículo 44 de la ley, se reguló lo referente a las Áreas Naturales Protegidas, que son “... *Las zonas del territorio Nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas...*” Su principal objetivo es preservar los ambientes naturales asegurando el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sin embargo, particularmente en caso de las poblaciones y comunidades indígenas, la fracción V del citado artículo señala como objeto de creación de éstas áreas, la generación, rescate y divulgación de conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales que permitan la preservación y aprovechamiento sustentable del entorno, es decir, el respeto y consideración a la visión cultural de los habitantes a fin de proteger un área natural determinada. Y más específicamente, la fracción VII del citado artículo establece la observancia del Ejecutivo respecto de la protección a entornos naturales, monumentos, vestigios arqueológicos o áreas de importancia para la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Es de importancia señalar, que como lo refiere el artículo 47, la SEMARNAT promoverá la participación activa de la sociedad, ya sean propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas o cualquier otro tipo de organización social, sin embargo, y a fin de un mejor aprovechamiento, un área natural protegida podrá conformarse por dos tipos de territorio de acuerdo a sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, como lo son las zonas de núcleo y las de amortiguamiento. La primera de ellas, tiene como objetivo fundamental la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo y pueden ser áreas *de protección* o *de uso restringido*, en cambio, las de amortiguamiento tienen como función orientar las actividades de aprovechamiento a la sustentabilidad y pueden ser *de preservación, uso tradicional, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, aprovechamiento especial, uso público, asentamientos humanos y de recuperación*.

Por otra parte, y en relación al tema que nos ocupa, el artículo 59 de la ley establece la facultad de la que gozan los pueblos indígenas y organizaciones sociales en general, para promover ante la SEMARNAT el establecimiento en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas destinadas a la preservación, protección y restauración de la diversidad.

Ahora bien, el Título Quinto de la ley, denominado *Participación Social e Información Ambiental* que va del artículo 157 al 159 Bis 6, establece el derecho que tenemos de involucrarnos en cuestiones de tipo ambiental²³, situación que no existió sino después de 30 años, por lo que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se convirtió en la primera ley en el país en asentar las bases para la participación social. Pero ¿qué significó esto para la sociedad? En primer lugar, el gobierno buscó incluir a la sociedad desde el sistema de planeación nacional, promoviendo una participación corresponsable mediante diversos esfuerzos tales como la firma de convenios de concertación con grupos de la sociedad, convenios con medios de comunicación y el reconocimiento a personas que han destacado por sus esfuerzos en materia ambiental.

Por su parte, a partir del artículo 159 BIS, se regula lo referente al derecho a la información ambiental²⁴, por lo que se establece la integración de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales encargado de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional. Así mismo, la Secretaría a través del Instituto Nacional de Ecología se encargará de elaborar una Gaceta en la que se informe todo lo referente a trámites, Normas

²³ Vinculado con lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual establece que: “... *En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de las decisiones...*”.

²⁴ Originalmente éste derecho no se encontraba reconocido en la LGEEPA, sino hasta la reforma del 11 de junio del 2002 que permitió que el Derecho Ambiental abriera los archivos del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, el verdadero origen del derecho a la información surgió en el año 2000 con la promulgación de la Ley de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), mediante la cual se permitió el acceso a la información a nivel Federal, con la única limitante de información respecto de datos personales.

Oficiales Mexicanas, Decretos, Reglamentos y Acuerdos relacionados con la materia ambiental.

5. OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS.

A partir de la reforma constitucional de agosto de 2001, y teniendo sobre la mesa el tema indígena, surgieron en el país importantes instrumentos jurídicos cuya base fundamental radicó en la preservación y efectiva aplicación de los derechos indígenas, así mismo, se adecuaron instrumentos jurídicos ya existentes para darle el impulso necesario a la reforma en comento. A continuación se enuncian algunos de ellos:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

En cuestiones de desarrollo, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de abril de 2013, surgió la *Ley General de Desarrollo Social*. Ésta ley se conformó por 85 artículos distribuidos en cinco títulos, entre los que se estableció como principal objetivo, la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, así como el efectivo acceso de toda la población al desarrollo social, ello, a través de principios como la tolerancia, no discriminación, igualdad de oportunidades, el de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, y particularmente el de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

En su artículo 6°, se estableció cuáles serían los derechos para el desarrollo social, entre ellos, el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. Asimismo, se estableció que la planeación del desarrollo social incluiría tanto programas municipales, como estatales, regionales y especiales, además del Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo, y que al menos, dicha política debía observar lo referente a:

- La superación de la pobreza (A través de una adecuada educación, acceso a la salud, alimentación saludable, generación de empleos y seguridad social)
- Desarrollo regional.
- Infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

En relación a las cuestiones de financiamiento y gasto, la propia ley señaló que para el sustento de programas destinados al desarrollo social se establecerían las partidas respectivas en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, partidas que por su carácter prioritario y de interés público, no podrían destinarse a fines distintos y tampoco podrían ser inferiores a las del año fiscal anterior. Así mismo, se estableció que dichas partidas no estarían sujetas a disminuciones en sus montos presupuestales, salvo los casos establecidos por la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el capítulo quinto se estableció lo respectivo a las denominadas *zonas de atención prioritaria*, que son aquellas cuya población registre índices de pobreza o marginación y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, por lo que, como su nombre lo indica, tendrían cierta preferencia respecto de la asignación de recursos, estímulos fiscales y el desarrollo de obras de infraestructura social. Es importante señalar que al aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados debe hacer la declaratoria de las zonas de atención prioritaria mediante el respectivo decreto, lo que ocurrió para éste año mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre del 2012²⁵, y de la cual se desprendió que 1080 municipios de 26 entidades federativas son de muy alta marginación, alto índice de rezago social o pobreza multidimensional extrema lo que se traduce en alrededor de 15.5 millones de habitantes en zonas rurales y 3.87 millones de hogares en pobreza extrema en zonas urbanas, lamentablemente, las entidades que cuentan con

²⁵ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283492&fecha=27/12/2012

dicha declaratoria coinciden con las entidades que cuentan con población indígena.

Ahora bien, el contenido de la ley no hace más que repetir lo establecido previamente en la reforma de 2001 y desafortunadamente, la mayor parte de éstas tienen más un carácter declarativo que de efectiva aplicación, pues de nueva cuenta no se reconocen o establecen derechos en particular a favor de los pueblos o comunidades indígenas y mucho menos acciones concretas a realizar tendientes a la efectiva protección de sus derechos. Cabe señalar por otra parte, que la *declaratoria de zonas de atención prioritaria* nos permite tener una visión más real de la situación de pobreza y marginación en el país, sin embargo, ello es sólo un punto de partida y un recordatorio de la desigualdad que impera en el país, así como de la falta de financiamiento y acciones que permitan activar la economía de forma inteligente y sustentable.

LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, estableciendo, como punto fundamental, lo referente a su objeto en el artículo primero. Esto es, la regulación, fomento, conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos de manera sustentable, asimismo, se determinó la distribución de competencias que en materia forestal corresponde tanto a la federación, como a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, ello, respecto del artículo 73 fracción XXIX, inciso G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso que nos ocupa, la ley hace especial mención respecto de los pueblos y comunidades indígenas, pues establece como prioridad el respeto al derecho de uso y disfrute preferente de los recursos forestales en lugares habitados y ocupados por éstos grupos, ello, en observancia a lo establecido por el artículo 2° constitucional. Asimismo, a través de la ley se pretendió establecer las bases que permitieren contribuir al desarrollo socioeconómico de pueblos y comunidades indígenas, garantizando su participación activa en cuanto a la

aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal, ello, a través de las atribuciones de los Estados y del Distrito Federal (en concordancia con los Municipios y la Federación), consistente en el asesoramiento y orientación a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y comunidades indígenas, ya sea respecto de su organización para la creación de empresas forestales o bien, para la conservación y mejoramiento de su hábitat natural.

Por otra parte, y basándose en la importancia del aprovechamiento sustentable de los recursos, la propia ley establece a partir de su artículo 58 que se procurará que tal aprovechamiento se lleve a cabo de manera permanente, de tal forma que se convierta en fuente de ingresos y mejora de las condiciones de vida de pueblos y comunidades indígenas. Ello, a través de la creación de mecanismos económicos y estímulos a propietarios y poseedores de recursos forestales y de la creación de bienes y servicios ambientales, por lo que establece las llamadas “*Autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales*”, las cuales, permiten a la secretaría controlar cuestiones como el cambio en el uso de suelo, el aprovechamiento de recurso maderables, el establecimiento de plantaciones forestales, así como cuestiones relacionadas con la colecta y usos con fines comerciales o de investigación de recursos genéticos.

Igualmente resulta de importancia señalar que como lo establece el artículo 63 de la ley, éstas *autorizaciones* sólo serán otorgadas a los propietarios de los terrenos y a las personas facultadas para poseerlos, estableciendo que en caso de tratarse de terrenos pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas y si ésta fuere presentada por un tercero, será necesario para su otorgamiento acreditar el consentimiento del núcleo agrario o comunidad indígena, mediante la debida asamblea de autorización. El artículo 72 establece que la secretaría deberá establecer los mecanismos necesarios para que las autorizaciones que sean concedidas sean traducidas a los dialectos de pueblos y comunidades indígenas que estén relacionados a los territorios para asegurar que éstos conozcan su contenido.

Cabe señalar que el artículo 102 de la ley establece de forma especial que para el caso de la colecta y uso comercial o de investigación de recursos forestales, además de la debida autorización, y tratándose de recursos utilizados por pueblos o comunidades indígenas, los interesados deberán en todo momento reconocer sus derechos a la propiedad, conocimiento y uso de las variedades forestales locales. De igual forma, éstos deberán presentar un convenio celebrado entre ellos y la comunidad titular del conocimiento, en el que se establezca de forma clara la autorización por parte del pueblo o comunidad para su utilización, por lo que a falta de dichos requisitos, la secretaría podrá nulificar cualquier registro o certificación, así como retirar la respectiva autorización.

Por su parte, el artículo 107 faculta a las personas pertenecientes a ejidos, pueblos o comunidades indígenas, para crear órganos auxiliares en la gestión y manejo de los aprovechamientos forestales, así como para la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal sustentable.

Finalmente el Título Sexto de la ley establece todas aquellas cuestiones relacionadas con el Fomento al Desarrollo Forestal Sustentable, del que parte importante resultan los incentivos económicos que permitan tal desarrollo, al respecto, el artículo 138 de la ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión, diseñarán propondrán y aplicarán medidas para asegurar que el Estado, la sociedad y los particulares coadyuven financieramente para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

Al respecto, cabe señalar que un impedimento para la efectiva aplicación de la presente ley, es justamente la incertidumbre respecto de la propiedad de tierras en las que se ubican pueblos y comunidades indígenas, pues como antes se ha mencionado, el vínculo entre los pueblos y sus tierras es parte medular de la conservación de sus culturas y a falta de mecanismos que les permitan defender ese vínculo y a falta de los recursos necesarios, éstos se encuentran constantemente amenazados, lo que en numerosas ocasiones provoca la migración a las ciudades en busca de medios de supervivencia o un uso inadecuado de los recursos naturales a su alcance.

LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR

El Título Séptimo de la Ley Federal de Derechos de Autor²⁶, denominado *De los Derechos de Autor sobre Símbolos Patrios y de las expresiones de las Culturas Populares*, estableció la protección de la ley respecto de las obras literarias y artísticas, el arte popular o artesanal, así como los usos, costumbres y tradiciones que fueren producto de la composición pluricultural del Estado Mexicano y que no contaren con autor identificable, pero, ¿por qué no identificar al sujeto titular de los derechos? y entonces, si el autor está totalmente identificado, ¿sus obras no están sujetas a la debida protección?

Asimismo, se estableció en el artículo 158 que las obras literarias, artísticas o de arte popular o artesanal realizadas por alguna comunidad o etnia arraigada en el territorio nacional, estarían protegidas contra su deformación cuando su objeto fuere perjudicar la imagen o reputación de la comunidad o etnia a la que pertenecieren y en el artículo 159 la libre utilización de las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal siempre que no contravinieran las disposiciones del capítulo en comento. Ahora bien, pareciera que con éstos artículos se da respuesta a la última pregunta formulada, pues las obras producto de “etnias o comunidades” como lo llaman en la ley, son protegidas contra su deformación, pero sus autores no pueden reclamar ningún derecho o beneficio sobre ellas, porque por disposición legal pueden usarse libremente, lo anterior resulta ilógico y completamente discriminatorio, pues el mismo valor tiene el ingenio, trabajo y aptitud de una persona perteneciente a un pueblo o comunidad indígena que cualquier persona en la actualidad que disfruta de los frutos generados por su talento, ¿Por qué limitarlos? ¿Por qué privarlos de explotar su talento y así generar un ingreso que a la vez sirva para conservar un arte o tradición?

A pesar de lo anterior, el artículo 160 de la ley establece que para el caso de utilización de cualquier obra literaria, artística o de arte popular o artesanal por un tercero, debe mencionarse la comunidad, etnia, o en su caso, la región de la República Mexicana de la que es propia, situación que no representa protección alguna y mucho menos algún beneficio al autor de la obra.

²⁶ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996.

Ahora, si bien es cierto, que el objetivo de la ley no fue otorgar un reconocimiento o protección especial a las obras elaboradas por personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, también lo es que en tal caso, se hubieren podido establecer los mecanismos necesarios para que éstas personas pudieran acceder a las formas comunes de protección de obras, tales como traductores o personal capacitado para orientarlos en el trámite correspondiente, ya que de ninguna manera se justifica que las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas no tengan acceso a la protección y explotación de sus obras.

II. INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA INDÍGENA.

A) PODER EJECUTIVO FEDERAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 80 constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión será depositado en un solo individuo, al cual se le denominará “*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”, en este caso, y para el período correspondiente de 2012-2016, el Lic. Enrique Peña Nieto. Ahora bien, derivado del artículo 89 fracciones I y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y particularmente hablando del tema que nos ocupa, el Presidente de la República está facultado para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la facultad de emitir declaraciones interpretativas de los mismos, observando diversos principios normativos, entre ellos, la autodeterminación de los pueblos y el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.²⁷

Asimismo, y de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁸, éste contará con el apoyo de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía

²⁷ Resulta relevante mencionar que fue justamente con la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Junio de 2011, que se incorpora éste principio al artículo 89, como una de las facultades del Presidente de la República.

²⁸ Promulgada el día 29 de Diciembre de 1976 por el Presidente de la República José López Portillo y cuya última reforma es la correspondiente al 2 de Abril del 2013, a cargo del Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto.

- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Dependencias que junto al titular del ejecutivo y la Consejería Jurídica integran la Administración Pública Centralizada²⁹ y que de conformidad con el artículo 10 de la ley antes señalada, tendrán igual rango, sin embargo, en el caso particular de la Secretaría de Gobernación, ésta se encargará entre otras tareas de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y sus órdenes.

1. EL PODER EJECUTIVO Y LA DIVERSIDAD DE PUEBLOS INDÍGENAS O PLURICULTURALIDAD.

El primer párrafo del apartado B del artículo 2° constitucional, genera la obligación tanto para la Federación como para los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para que conjuntamente establezcan las instituciones y políticas necesarias que garanticen la vigencia de los derechos indígenas así como su desarrollo integral. Esto es, que tanto la Federación como los Estados y los Municipios a través de sus instituciones y en la medida de sus respectivas

²⁹ El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Administración Pública Federal será por un lado *centralizada*, es decir, aquella forma de organización en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte el titular del Poder Ejecutivo Federal para cumplir su línea de acción y plan de trabajo y que tiene como finalidad la atención de necesidades colectivas. Asimismo, y de acuerdo al artículo en comento, la Administración Pública Federal también será *paraestatal o descentralizada*, esto es, una forma de organización destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, integrada por entidades y agentes especializados dotados de cierta autonomía como personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, que les permite mayor flexibilidad, rapidez y eficacia en la prestación de servicios públicos.

competencias, atiendan con un enfoque pluricultural a los indígenas, ello, reconociendo y respetando sus sistemas normativos, lenguas y cultura para la elaboración de políticas públicas en la materia³⁰.

Por otra parte, y como ya se ha señalado, el Ejecutivo Federal cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), la cual, entre otras funciones, sirve como instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y proyectos relacionados con la materia indígena que favorezcan el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, brindar asesoría a los tres órdenes de gobierno u organizaciones sociales y privadas que lo soliciten, programas de capacitación y no menos importante, participar en la formulación del proyecto de presupuesto en materia de desarrollo de pueblos y comunidades indígenas del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. INSTITUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL ESPECIALIZADAS EN MATERIA INDÍGENA.

Como ya se ha señalado, el órgano especializado en materia indígena por excelencia es la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, razón por la cual, previamente se ha estudiado en el presente trabajo a través de su ley de creación, sin embargo, el Poder Ejecutivo Federal, a través de las secretarías de Estado y sus diversas competencias y atribuciones, ha contribuido en gran medida al desarrollo de la materia indígena a través de programas específicamente dirigidos a éste sector de la población.

a) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

A raíz de la reforma al artículo 1° constitucional de 2001 que prohibió todo tipo de discriminación, se aprobó el 29 de abril de 2003 la Ley Federal para

³⁰ De conformidad con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, son 25 los Estados que tienen población indígena en sus territorios: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, el Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Así mismo, y como parte de la labor de los Estados en pro de los pueblos y comunidades indígenas, resulta de importancia señalar que en 20 de 25 Entidades Federativas ya existe una Ley en materia indígena, y en otra más, se encuentran en proceso legislativo al respecto.

Prevenir y Eliminar la Discriminación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año y que creó el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)³¹. El Consejo, está sectorizado a la Secretaría de Gobernación, por lo que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, asimismo, está encargado de recibir y resolver quejas relacionadas con presuntos actos de discriminación, ya sea que hayan sido cometidos por particulares o incluso por autoridades, procurando siempre el reconocimiento y respeto de los derechos de aquellas personas que hayan sufrido o estén sufriendo de algún tipo de discriminación.

Su campo de acción es variado y extenso, sin embargo, en el caso que nos ocupa, es relevante señalar que dentro de los grupos en situación de discriminación reconocidos por el Comité, se encuentra el de *Etnias*, el cual se encarga específicamente de cuestiones discriminatorias en contra de grupos indígenas y minorías étnicas, lo que para Yuri Escalante Betancourt, es aquel tipo de discriminación “*que se dirige contra personas y/o grupos que se distinguen por sus características raciales, culturales, nacionales o de cualquier otra que las asocie con un grupo que comparte una herencia común.*”³²

Sin embargo, y pese a la existencia de dicho organismo, la violación a este derecho reconocido tanto en nuestra Constitución como en tratados internacionales suscritos por nuestro país, es desafortunadamente una práctica constante; para demostrar lo anterior, basta con hacer algunos acotamientos a la Encuesta Nacional de Discriminación más reciente (2010)³³, de la cual se desprende que tres de cada diez mexicanos percibe que insultan “mucho” a las

³¹ Al respecto cabe señalar que el Consejo surgió bajo el contexto internacional a través de Tratados ratificados por nuestro país desde el año 1951, entre ellos, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³² ESCALANTE Betancourt, Yuri, *Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica o racial*, Cuadernos de la igualdad número 11, Consejo Nacional para prevenir la discriminación, México, 2009, p. 10. http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI011.pdf

³³ Para mayor información consultar: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DC-INACSS.pdf>

personas por su color de piel y más del 40 % de las personas consideran que los derechos de los pueblos indígenas se respetan poco o nada. De igual manera, el 17.1% de los encuestados señalaron que sus derechos no han sido respetados por sus costumbres, cultura, acento, color de piel, lugar de origen, educación, religión o forma de vestir.

En la misma encuesta, se anexó un apartado en el que se asentaron las percepciones de 418 personas pertenecientes a algún grupo o comunidad indígena, del cual se desprendió, con un 19 %, que el principal problema al que se enfrentan es la discriminación, seguido por la pobreza y la falta de apoyo del gobierno, así mismo, la mayoría de las personas pertenecientes a pueblos indígenas señalaron considerar más conveniente no hacer explícita su calidad de indígena.

b) SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La Dirección General de Educación Indígena surgió en el año de 1978 como área especializada de la Secretaría de Educación Pública para la educación inicial, preescolar y primaria de los niños indígenas del país, con el objetivo fundamental de definir cómo es que los indígenas se incorporarían a la Nación, pero teniendo como factor fundamental la educación. Ésta Dirección se encuentra regulada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1994.

A partir de su creación, se estableció la licenciatura en etnolingüística, se distribuyó material didáctico en lengua indígena y en 1996, inició el programa de *Educación Intercultural Bilingüe*. Entre sus principales atribuciones destacan proponer normas pedagógicas, planes de estudio, métodos de enseñanza, materiales, realizar investigación en la materia, así como la promoción y protección del desarrollo de las lenguas indígenas, costumbres y formas de organización a través de sus cuatro áreas: *Apoyos Educativos, Educación Básica, Fortalecimiento de Lenguas Indígenas y Formación Docente*.

Es de importancia señalar, que a cargo de la Secretaría de Educación Pública, existen otras instancias encargadas de programas relacionados con cuestiones indígenas como el *Instituto Nacional para la Cultura y las Artes*, el cual, a través de la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas lleva a cabo programas relacionados con el apoyo a la cultura y al arte popular, así como apoyo a escuelas de diseño artesanal y a las culturas indígenas migrantes.

No obstante, cabe hacer algunos señalamientos, pues de conformidad con datos de la Revista Internacional de Estadística y Geografía, dos de cada tres niños de entre 6 y 14 años de edad que no están en la escuela son indígenas, y si bien, el índice de analfabetas hablantes de alguna lengua indígena disminuyó en el período de 2005 a 2010 del 34% al 27%, éste porcentaje sigue siendo cinco veces mayor que en la población no hablante de lengua indígena en el mismo grupo de edades (INEGI 2011). En relación a lo anterior, datos del INEGI arrojan que en dicho grupo de edad un porcentaje de 4.9% es de población no indígena, contra un 8.3 % de hablantes de lengua indígena (INEGI 2006).

Por su parte, la Ley General de Educación estableció que los Gobiernos de los Estados debían asegurar que todos los niños de cinco años cursaran al menos un año de educación preescolar, lo que en las cifras dista de la realidad pues esta situación se cumple en prácticamente el 90% de los casos en niños no hablantes de lenguas indígenas y en un 76% en hablantes de dichas lenguas. Al respecto, podríamos hablar de diversos factores, como el trabajo infantil, la migración, la mala infraestructura de las escuelas indígenas o el grado de preparación de los maestros, ya que al menos el 50% no cuenta con una licenciatura.

Ahora, si bien es cierto, existen instituciones como el INEGI que se encargan de concentrar y recabar los datos estadísticos del país, también lo es que en materia de educación hay diversas situaciones no contempladas, cuyo procesamiento de información arrojaría datos relevantes para la mejora en este sector. Por ejemplo, que los indígenas participaran activamente en la elección de los contenidos educativos, o bien, que no existen datos fehacientes de la lengua materna de los maestros en escuelas indígenas, su escolaridad o actualización

docente, datos importantes sobre medición de logros académicos y sumamente importante, no existe un registro de la escritura de las lenguas indígenas.

Retomando el punto anterior, cabe señalar que existen alrededor de 68 lenguas indígenas, las cuales han desarrollado formas de escritura que no están identificadas e incluso, las más conocidas tienen variantes, como el náhuatl, del que se conocen al menos cuatro alfabetos. Pero, ¿Por qué es importante?, porque a pesar de contar con 68 lenguas, el INALI ha registrado 364 variantes, lo que dificulta la comunicación profesor-alumno y viceversa, duplicando el trabajo del gobierno para ofrecer a dichos hablantes una educación de calidad, además de que si no se conoce específicamente la lengua y su escritura, se dificulta la aplicación de pruebas de aprovechamiento y desarrollo.

De lo anterior, es posible percatarse, que desde edades muy tempranas la educación se ha convertido en un factor determinante para aumentar o disminuir la brecha de desarrollo y oportunidades entre hablantes de lenguas indígenas y los que no lo son.

c) SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales³⁴ consciente de la importancia de la relación de los seres humanos con los recursos naturales y ésta como elemento fundamental de la identidad de los pueblos y comunidades indígenas, creó el denominado “*Programa de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente*”³⁵ (PPIMA), a través del cual, se pretende mejorar la calidad de vida de

³⁴ Tuvo como antecedente inmediato a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual se fue gestando gracias al boom del concepto de “desarrollo sustentable” en 1992, es por ello, que ésta se creó en diciembre de 1994, haciéndose evidente la necesidad de planeación respecto de los recursos naturales y las políticas ambientales en el país pero considerando cuestiones económicas, sociales y ambientales. Sin embargo, el 20 de noviembre del 2000 como consecuencia de reforma a la Ley de la Administración Pública Federal, se sustituyó a la anterior Secretaría por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual deja de conocer del subsector pesca y tiene como función principal llevar a cabo una gestión integral que permita la creación de políticas ambientales tendientes a la protección del medio ambiente y los ecosistemas, así como acciones enfocadas a erradicar, prevenir y disminuir la contaminación, considerando cuestiones de desarrollo social y crecimiento con calidad.

³⁵ Dicho programa se estableció como una parte importante del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cuyo eje rector número 3 fue la “*Igualdad de Oportunidades*”, por lo tanto, uno de los objetivos

los pueblos indígenas mediante acciones que permitan el manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. Es relevante señalar que éste programa en particular está orientado a cumplir con la Agenda 21, aprobada en Río de Janeiro en el año de 1992, independientemente de que las acciones a tomar mediante el programa se llevarán a cabo considerando el respeto a los sistemas normativos indígenas y fomentando el uso de las tecnologías tradicionales y modernas para el manejo sustentable de los recursos naturales.

A través de éste programa, se les brinda a los pueblos indígenas recursos económicos con el objetivo de apoyar proyectos que fortalezcan y aumenten sus conocimientos tradicionales respecto del uso renovable de sus recursos naturales, o bien, la restauración de sus territorios. En el caso particular de dicho programa la Secretaría aporta, previa solicitud, un apoyo máximo de \$110,000.00 (CIENTO DIEZ MIL PESOS 00/100 M.N.) por proyecto que incluye labores de capacitación e inversión, así mismo, y como resultado de éste programa, la secretaría reportó para el año de 2011 una inversión en proyectos relacionados con pueblos indígenas de \$1'321, 362.00 (UN MILLÓN TRESCIENTOS VEINTIUN MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS 00/100 M.N).

Asimismo, a través del *“Programa de subsidios para grupos de mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y organizaciones de la sociedad civil”* y con un techo de presupuestal de 35 millones de pesos, la secretaría busca otorgar apoyos a estos grupos con tendencia a generar proyectos de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, particularmente para detener y revertir el deterioro ambiental como efecto del cambio climático y al mismo tiempo, promover el valor de la igualdad.

Ahora, los anteriores programas son solamente dos ejemplos de los diversos con los que cuenta la secretaría y como antes se señaló, ambos tienen como objetivo dos cuestiones fundamentales, uno, la protección y preservación de

fundamentales fue la incorporación de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país respetando sus tradiciones y procurando enriquecer a la sociedad en general con su patrimonio cultural.

los recursos naturales y dos, al mismo tiempo fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas. Sin embargo, resulta necesario hacer una valoración en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, ya que, como se apreciará más adelante, es la misma SEMARNAT la encargada de aprobar proyectos de impacto ambiental, lo anterior, situando al medio ambiente como una prioridad.

Lamentablemente, y retomando la anterior consideración, existe una gran incongruencia, pues si bien, dichos proyectos tienen como fin la protección tanto del medio ambiente como de los indígenas, en contraposición, la secretaría ha aprobado proyectos económicos privados que lejos de proteger el ambiente, lo deterioran y que han provocado el despojo de tierras indígenas. Un ejemplo de lo anterior, podemos encontrarlo en el sector de la minería, particularmente con Grupo Frisco, empresa minera de Carlos Slim Helú que en 2013 a través de su filial Minera Tayahua, inició los trámites para obtener la concesión de explotación de la Mina “Peñasquitos”, en Zacatecas, Zacatecas.

En primer lugar, la minera obtuvo de la Secretaría de Economía los derechos de explotación y exploración de dicho territorio, lo que significó la concesión de 300 hectáreas en los alrededores de Tayahua, lugar en donde se encuentra ubicada la comunidad de Salaverna, Municipio de Mazapil. Así, Grupo Frisco obtuvo los derechos mineros pero no los títulos de propiedad de las viviendas de los pobladores, entre ellos, campesinos y ancianos quienes poseían títulos agrarios que amparaban la propiedad de sus parcelas.

Ante tal situación, las familias allí ubicadas se negaron a abandonar sus tierras, pues además de pertenecerles desde tiempos antiguos, formaban parte de su pertenencia e historia y su principal fuente de ingresos, a lo que la empresa reaccionó construyendo en 2011 el fraccionamiento “Nuevo Salaverna”, conformado por casas de interés social ubicado a 5 km de Salaverna, con la finalidad de trasladar a alrededor de 90 familias. Ante una gran insistencia, en julio de 2012, 60 familias fueron trasladadas, quedándose 38 familias en resistencia. Sin embargo, durante un largo período de tiempo, estas familias fueron

amedrentadas por guardias privados de la empresa, lo que las obligó a abandonar sus tierras, resistiendo únicamente 18 familias.

Sin embargo, éstas 18 familias aún representaban un obstáculo para Grupo Frisco, y ante su negativa a abandonar las tierras, comenzaron los trabajos de explotación, lo que comenzó con detonaciones nocturnas subterráneas, que provocaron, según el Delegado Municipal, el hundimiento de aproximadamente una hectárea y que finalmente obligó a éstas familias a retirarse por el peligro que corrían sus vidas frente a dichas explosiones.

Además de lo anterior, cabe señalar que la SEMARNAT autorizó la explotación a tajo abierto de la mina, a pesar de que del propio manifiesto de impacto ambiental de la minera presentado a la secretaría el 15 de enero de 2013, se manifestó que cada año y durante una década, ésta utilizaría 97 mil toneladas de ácido sulfúrico (altamente corrosivo y tóxico), 850 toneladas de explosivos y 1 200m³ de queroseno.

Es evidente la contradicción, por un lado, la secretaría “fomenta” la protección al medio ambiente y el respeto a los indígenas, y por el otro, aprueba proyectos que deterioran ambos sujetos de la protección antes brindada.

d) SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social se implementan planes con miras a la protección, desarrollo y atención a grupos vulnerables incluyendo a los grupos indígenas. Tal es el caso del programa *Hábitat*³⁶, el cual tiene como objetivo fundamental el contribuir a la reducción de la pobreza urbana y el mejoramiento de las condiciones de vida de dichos grupos.

³⁶ El cual, se vincula directamente con el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, conocido como ONU-HABITAT y que se creó a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver, Canadá en el año de 1976, dando origen a la creación de la Comisión de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Es importante señalar que su principal objetivo radica en la promoción de ciudades medioambientalmente sostenibles y en dotar a la población de una vivienda adecuada.

De igual forma, la secretaría contempla entre otros programas el denominado *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*³⁷, mediante el cual, se busca fundamentalmente combatir los rezagos y carencias de infraestructura y servicios básicos en zonas de alta marginación.

Uno de los programas más recientes de esta secretaría fue la denominada “Cruzada Nacional contra el hambre”, la cual, presentó el presidente Enrique Peña Nieto en Chiapas apenas en enero de 2013, programa que según las propias expectativas del Gobierno Federal, favorecería a alrededor de 7.4 millones de personas, combatiendo la pobreza extrema y velando por su derecho a la alimentación. Lo anterior, a partir de la eliminación de la desnutrición infantil, el aumento en la producción e ingresos rurales, la reducción de las pérdidas post-cosecha y sobre todo, la participación social.

Sin embargo, ¿Qué tan efectivo resultó el programa?, al respecto, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social,³⁸ emitió un informe de diagnóstico³⁹ con datos reveladores, lo anterior, basándose en estudios de gabinete, esto es, de la documentación del programa, así como de visitas de campo, lo que les permitió tener un contacto directo con los beneficiarios del programa. Ahora bien, entre los puntos a mejorar encontrados por el CONVEAL destacó la falta de un adecuado diagnóstico y diseño de estrategia para su implementación (lo anterior, por la premura de incluirlo en el primer informe presidencial), el manejo indistinto de definiciones como “hambre”, seguridad alimentaria y desnutrición o el hecho de que no se especificara con claridad la problemática de los productores rurales (pues si bien, la tendencia de la cruzada apuntaba a una mayor producción, hacen falta mecanismos para dar destino a

³⁷ Éste programa fue creado mediante la fusión del Programa para el Desarrollo Local (PDL) y el de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP), los cuales funcionaron de manera independiente pero en coordinación hasta diciembre de 2008, para fusionarse en el año 2009.

³⁸ Organismo Descentralizado de la Administración Pública, con autonomía y capacidad técnica para generar información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en el país.

³⁹ Para mayor información, remitirse a la siguiente dirección electrónica: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DEL_DISENO_CNCH_PRIMER_INFORME_SEPT_2013.pdf

dichos productos, pues la apertura comercial y competencia con importados, dificulta su colocación en el mercado).

El estudio del CONEVAL también señaló el hecho de que se tomara como objetivo fundamental la lucha contra la desnutrición aguda, si la desnutrición crónica es la que en la actualidad más se padece en el país, así mismo, se puso un especial interés en los medios para la selección de los 400 municipios en los que inicialmente se desarrollaría el programa, pues en 16 de ellos, efectivamente existía pobreza extrema y carencia de alimentación, sin embargo, no se contaba con información precisa y suficiente para comprender su priorización respecto de otros. Ahora bien, al margen del estudio de CONEVAL, tiempo después se redujo el número de municipios de 400 a 80, nuevamente atendiendo a una supuesta “priorización”, de la que resultarían beneficiadas alrededor de 364,901 personas de las 7.4 millones que eran la meta inicial; sin embargo, de nueva cuenta no se señalaron los criterios de prioridad, lo que dio origen a diversos cuestionamientos, inclusive, el grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, precisó que el programa estaba siendo utilizado con fines políticos, pues aquellos municipios incluidos eran precisamente en los que se celebrarían comicios.

Como ejemplo de lo anterior, y considerando el estudio de CONEVAL, el grupo parlamentario señaló que municipios pertenecientes a Baja California, Tijuana, Ensenada y Mexicali fueron incluidos en la lista, siendo que al menos, en Tijuana, 3.5 por ciento de la población vive en pobreza extrema, lo que contrasta con la situación de Municipios como San Francisco Tlapancingo en Oaxaca en el que 56.1 por ciento de la población vive en pobreza extrema, o Zirándaro, Guerrero, con un 57.4 por ciento, Municipios que no están incluidos en la primera etapa de la Cruzada.

Finalmente, y en relación a éste último programa, no escapa a la vista que se trata de una política que lejos de contribuir al crecimiento y desarrollo de las personas que se encuentran en ésta situación, es una política paternalista que mantiene la situación sin avance significativo, “solucionando un problema” pero manteniendo intacto el origen.

e) SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a su vez, también ha implementado diversos programas de protección a grupos vulnerables, en particular, a través del *Programa de Seguridad Alimentaria para Zonas de Alta Marginación (PESA)*, programa que surgió debido a que únicamente el 6% de los recursos destinados por la SAGARPA a zonas prioritarias llegaba a los sectores más pobres, situación preocupante, pues el país contaba con grandes deficiencias alimentarias, por lo que la secretaría llevó a cabo una alianza con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) para que el modelo PESA a nivel mundial fuera aplicado en México. Es así, que el Programa inició operaciones en nuestro país en el año 2002, gracias a recursos aportados por la FAO y recursos Federales del Programa de Desarrollo Rural en Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla y Yucatán.

PESA, significó un gran avance en nuestro país y a partir del 2005 comenzó a extenderse a los largo del territorio nacional, y particularmente, para el año 2013 éste contó con un presupuesto de tres mil millones de pesos, para apoyar a comunidades en los Estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, siempre, procurando cumplir dos objetivos en particular, el primero de ellos, que las comunidades sean capaces de producir sus propios alimentos, y el segundo, que dada dicha producción, generen ingresos que les permitan subsistir.

Asimismo, mediante el *Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)* cuyas reglas de operación fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2008, la Secretaría buscó ser partícipe en las medidas de conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la agricultura, a través de apoyos económicos y servicios que permitieran a los agricultores generar proyectos para un manejo

adecuado de los recursos naturales, y así fomentar el desarrollo sustentable. Es relevante señalar, que los apoyos de COUSSA consistieron fundamentalmente en obras de captación y almacenamiento de agua y actividades productivo-conservacionistas.

El 18 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, el cual se compone de diversos rubros, entre ellos, Agroincentivos, PROAGRO Productivo, Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas, Bioenergía y Sustentabilidad o Proyectos Prioritarios Agrícolas.

El PROAGRO Productivo, es el encargado de sustituir el Programa “PROCAMPO⁴⁰”, y su objetivo radica en complementar el ingreso económico de los productores del campo, para autoconsumo o para abastecimiento, para así contribuir a su crecimiento económico. Sin embargo, cabe señalar que se estableció una condicionante, esto es, que los beneficiarios del programa debían demostrar que utilizaron los apoyos en “algo productivo” para contar con el apoyo al año siguiente, pero ¿Cuáles son los criterios para considerar o no algo como productivo? Sin lugar a dudas, resulta subjetivo y facilitador para dar cualquier uso al programa, por lo que en caso de no demostrar tal circunstancia, son eliminados de la lista de apoyos.

f) SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Dentro de los objetivos fundamentales de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano⁴¹ se encuentra el trabajar por el impulso al desarrollo rural y por lo tanto, incorporar a las familias campesinas al desarrollo productivo del país.

⁴⁰El cual surgió a la par del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de reducir la desigualdad de los productores mexicanos al enfrentarse a competencia directa con estadounidenses y canadienses.

⁴¹ Antes la Secretaría de la Reforma Agraria, que con motivo de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero del 2013, cambió su denominación.

A través del programa “Vivienda Rural”, la secretaría pretendió beneficiar a aquellas familias con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, que se encontraran en localidades rurales de alta y muy alta marginación de hasta 2500 habitantes. Lo anterior, a través de la entrega de subsidios federales que les permitieran edificar, ampliar o mejorar sus viviendas, tomando como base para la distribución de los recursos, un catálogo de municipios prioritarios elaborado con información tanto del CONEVAL como del INEGI.

No obstante, si bien, el programa buscó proporcionar las condiciones para que éstas familias tuvieran acceso a una vivienda digna, también lo es que la planeación del mismo no es la ideal, pues dado que va dirigido a un sector marginal, debieron haberse tomado ciertas consideraciones, por ejemplo:

- Para tener acceso al programa, los solicitantes deben presentarse en los módulos específicamente creados para ello con diversos documentos, entre ellos, una solicitud específica cuyo formato se encuentra en la página electrónica de la secretaría, sin embargo, ¿no estamos hablando de personas de alta marginación? ¿Qué pasa con aquellas personas que no tienen acceso a una computadora con internet? ¿o las personas que no saben leer y escribir?
- Por otra parte, acompañando la solicitud de acceso al programa, los solicitantes deben anexar alguna identificación oficial, al respecto, ¿Qué pasa con los miles de indígenas que viven en zonas serranas y que no cuentan con documentos oficiales de identificación? Simplemente, no pueden tener acceso al programa.
- No menos importante resulta señalar el requisito fundamental de que los solicitantes acudan con los documentos que acrediten la propiedad o tenencia legítima del lugar donde habitan. Sin embargo, en numerosos casos, existen factores que impiden cumplir con tal requisito, pues a pesar de los instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país y de las diversas reformas creadas en

pro de este sector de la población, las cuestiones relacionadas con la regularización de la tierra indígena sigue pendiente.

Como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional y de la promulgación de la Ley Agraria, se creó la Procuraduría Agraria como Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo tanto, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Éste Organismo, tiene como objeto fundamental el asesoramiento jurídico de los campesinos enfocado principalmente al conocimiento de sus derechos y por lo tanto, de las formas de ejercerlos, lo anterior con tendencia a la regularización de la propiedad rural.

g) PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por su parte, mediante el acuerdo A/067/03 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de julio de 2003, se creó la *Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas*, la cual se encuentra adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. A través de dicha Unidad, la Procuraduría regula la actuación del Ministerio Público cuando se trata de asuntos por la comisión de un delito federal en el que intervengan personas indígenas, velando por que se consideren tanto sus lenguas como sus costumbres, así como coadyuvando para que éste grupo vulnerable goce de un efectivo acceso a la procuración de justicia, ello, a través de tres programas fundamentales:

- 1) *Programa Institucional de capacitación para fomentar una cultura de protección de los derechos de los indígenas.*

Mediante éste programa se pretende inculcar en los agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Ministerial y Peritos una cultura de promoción, protección y respeto de los derechos de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

2) Visitas a los Centros de Prevención y Readaptación Social del País

Asimismo, éste programa tiene como objetivo fundamental la visita a los centros de reclusión con mayor población indígena, para así atender particularmente dichos casos, proporcionando orientación jurídica y promoviendo la aplicación de los beneficios que les otorga la ley.

3) Programa de Beneficios de Ley a Indígenas Sentenciados

Directamente relacionado con el *Programa de Visitas a los Centros de Prevención y Readaptación Social del País*⁴², por medio de éste programa se busca identificar plenamente aquellos casos de indígenas sentenciados que hubieren cumplido tres quintas partes de su condena, revisar sus expedientes y los requisitos del Centro de Readaptación Social en el que se encuentren, para revisar si les es aplicable algún beneficio de libertad, priorizando a enfermos, mujeres y personas de la tercera edad.

Son diversos los factores que influyen para que indígenas se vean involucrados en la probable comisión de delitos, ya sea del fuero común o del fuero federal, entre ellos figuran la ignorancia, pobreza, la falta de oportunidades y la necesidad. Por ejemplo, de conformidad con el Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2011, en ese año se tenían identificados 8,634 indígenas reclusos, de los cuales el 16% pertenecía solamente al Estado de Oaxaca. Así mismo, además de Oaxaca, los Estados con más población indígena reclusa fueron Chiapas, Puebla, Veracruz, Guerrero, Distrito Federal, Chihuahua, Yucatán, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

Ahora, de conformidad con datos de asociaciones dedicadas a la protección de derechos indígenas, muchos de los encarcelamientos, sino la mayoría, se deben a diversas deficiencias en el sistema de justicia penal en México, entre ellas, la constante violación a los principios de justicia pronta, derecho a un intérprete, a la presunción de inocencia y por lo tanto, al debido proceso legal.

⁴² A través de éste programa se alcanzaron logros significativos ya que solamente en el período de diciembre de 2000 a octubre del 2006 en 1,168 casos se logró gestionar beneficios de ley en favor de indígenas sentenciados por delitos federales, obteniendo la libertad de 819 personas, lamentablemente, la mayoría de ellos desconocían cómo beneficiarse a pesar de reunir los requisitos que establece la ley.

h) SECRETARÍA DE SALUD

La Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural forma parte de la estructura de la Secretaría de Salud, la cual surgió como tal en Agosto de 2002, como resultado de la reforma constitucional de 2001 y el reconocimiento a la diversidad cultural que ésta generó. Por supuesto, hablando de pueblos y comunidades indígenas el tema de la salud es de suma importancia, por lo que a través de la Secretaría se buscó impulsar un modelo intercultural e innovador que combinara tanto los métodos tradicionales como la medicina actual, situación que favorece la preferencia de sus integrantes.

Es así que la Secretaría a través de ésta dirección especializada ha procurado la realización de diversos programas de salud y de capacitación, en los que incluyen medicinas tradicionales o alternativas como acupuntura y homeopatía.

Ahora, si bien es cierto, el derecho a la salud se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se fundamenta la asignación de recursos públicos a la sociedad que se encuentra excluida de la seguridad social.

3.- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

El antecedente inmediato de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas dentro de la Administración Pública es el *Instituto Nacional Indigenista*, el cual tenía entre sus principales facultades el velar por la protección y defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país. Es de importancia señalar que a pesar de que México firmó desde 1940 la Convención del Congreso Interamericano Indigenista, y la cual recomendaba la creación de Institutos Nacionales Indigenistas, dicho instituto no fue creado sino ocho años después.

Es así que gracias a la recomendación de la propia convención y al trabajo de un grupo de expertos en asuntos indigenistas y agrarios encabezados por el

doctor Alfonso Caso quienes se reunieron para redactar un proyecto de ley, el cual fue mínimamente modificado por el Congreso, se creó el Instituto Nacional Indigenista como organismo descentralizado de la administración pública mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1948, durante el período del presidente Miguel Alemán.

Éste Instituto se constituyó como filial del Instituto Internacional Indigenista Interamericano y entre sus funciones estaban las de investigar los problemas de los pueblos y comunidades indígenas, y por supuesto, buscar las soluciones a esos problemas, convirtiéndose en un órgano consultivo del gobierno en materia indígena. De igual forma, y como parte de sus funciones, el Instituto creó diversos Centros Coordinadores indigenistas prácticamente por región, centros por medio de los cuales, el Instituto cumplía con las funciones que su ley le tenía asignadas, hasta el año de 1977, año en que el Instituto sufrió una reestructuración basada fundamentalmente en la negativa al indigenismo paternalista y el apoyo a la independencia de los pueblos y comunidades indígenas.

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo del 2003, ley a través de la cual se creó un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, operativa, presupuestaria y administrativa. Entre las funciones de la Comisión en pro de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran la de contribuir a su pleno desarrollo, promover el respeto de las culturas y lenguas indígenas, eliminar la discriminación por motivos de raza u origen, evitar los rezagos de infraestructura y comunicaciones, fortalecer sus sistemas de salud y velar por que se lleve a cabo un uso sustentable de los recursos naturales.

Sin embargo, es de importancia señalar que a diferencia del *Instituto Nacional Indigenista*, además de llevar a cabo la operatividad de diversos programas en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, *la Comisión* se encarga de concertar la participación de las dependencias de los tres órdenes de

gobierno en las regiones indígenas, para que cada una de ellas a través de sus atribuciones particulares atiendan los requerimientos necesarios para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

La *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* se conforma por una Junta de Gobierno, un Director General y un Consejo Consultivo. De conformidad con el artículo 5° de la Ley de la Comisión, la *Junta de Gobierno* se integra por un Presidente (el cual es elegido por el titular del ejecutivo), los titulares de las 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, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo y el Director General de la Comisión. Entre las atribuciones de la Junta de Gobierno, se encuentran la de establecer políticas generales y definir prioridades, aprobar programas y presupuestos, así como el uso y destino de los recursos autorizados, fijar y ajustar precios de bienes y servicios, aprobar cada año estados financieros, aprobar la constitución de reformas, así como proponer al Ejecutivo Federal por medio SHCP los convenios de fusión con otras entidades.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 12° de la Ley de la Comisión, el Consejo Consultivo se conforma, en primer lugar, por representantes de los pueblos indígenas, representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, por especialistas en materia indígena, representantes de organizaciones sociales relacionadas con trabajos en pro de los pueblos y comunidades indígenas, integrantes de las Comisiones de asuntos indígenas de las cámaras y un representante por cada entidad federativa en la que se encuentren asentados pueblos o comunidades indígenas.

De igual manera, y de conformidad con el artículo 17 de la ley, la Comisión contará con un órgano de vigilancia, integrado por un comisario propietario y otro suplente, ambos designados por la Secretaría de la Función Pública.⁴³

Asimismo, la *Comisión* cuenta con 21 Delegaciones Estatales, 32 Centros Coordinadores Indigenistas y 10 radiodifusoras que dan cobertura a las necesidades de pueblos y comunidades indígenas a lo largo del territorio mexicano.

Ahora bien, administrativamente se ha creado una importante estructura para la Comisión, sin embargo, no es una novedad que aún no alcanza el nivel esperado, pues los pueblos y comunidades indígenas siguen estando en un nivel de vulnerabilidad respecto de los demás habitantes, independientemente de que las decisiones o recomendaciones emitidas en la materia por la Comisión, no tienen ningún tipo de coercitividad, lo que la convierte en un mero observador frente a las problemáticas indígenas. En virtud de ello, es importante la creación de un organismo que cuente con las facultades necesarias para garantizar el respeto a las garantías y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, un organismo a través del cual, se obligue a las entidades y dependencias de la administración pública a mejorar y adaptar sus procedimientos a fin de mejorar las condiciones de éste grupo vulnerable que en numerosas ocasiones es víctima de discriminación y desdén, pero que no representan más que el origen de todos los mexicanos.

⁴³ En términos del Decreto Presidencial de fecha 2 de enero del 2013 que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la transferencia de las atribuciones de la extinta Secretaría de la Función Pública se llevarán a cabo en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción, entre en funciones, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia. Así pues, en tanto se cumplan las condiciones antes señaladas, la Secretaría de la Función Pública seguirá ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes a la promulgación del Decreto.

B) ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO

1.- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos surgió como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación mediante decreto presidencial de fecha 6 de junio de 1990 durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Éste nuevo órgano, fue creado con el propósito de facilitar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos humanos, pero sobre todo, garantizar la salvaguarda de esos derechos tanto para los mexicanos como para los extranjeros que se encontraren en el territorio nacional.

Posteriormente, y con el ánimo de garantizar la observancia y efectiva aplicación de los derechos humanos en el país, el 28 de enero de 1992 éste órgano fue convertido en un órgano constitucional autónomo y en septiembre de 1999, mediante publicación del decreto mediante el cual se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo con el Instituto Federal Electoral los únicos dos órganos con tal calidad.

Pero, ¿qué significó esta nueva calidad para la Comisión? Significó *autonomía político-jurídica*, esto es, la posibilidad de crear normas sin la participación de otro órgano del Estado, *autonomía administrativa* que es la capacidad para organizarse internamente y administrarse por sí misma, por lo que la presidencia de la República ya no sería la responsable de nombrar al presidente ni a los miembros del Consejo Consultivo, sino, sería una facultad de la Cámara de Senadores.

De igual manera, la Comisión cuenta con *autonomía financiera*, lo que implica la capacidad para determinar sus propias necesidades materiales a través de un proyecto que es sometido a la aprobación del Poder Legislativo, pero aún más importante resulta la salvedad de que por su carácter técnico ésta no debiera tener influencias de fuerzas políticas ni recibir instrucciones de ninguno de los poderes de la Federación. Asimismo, la Comisión también adquirió obligaciones

tales como la obligación de elaborar políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.

De conformidad con lo establecido por el artículo 102 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión contará con un presidente⁴⁴ que durará cinco años en su cargo y que podrá ser reelecto para un segundo periodo y que entre otras tareas deberá colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia, investigando a petición de parte o de oficio cualquier afectación a la esfera jurídica de los gobernados por actos u omisiones de la autoridad, al respecto, tendrá la obligación de presentar un informe anual a los poderes de la Unión).

Además, la Comisión está integrada por un Consejo Consultivo, el cual a su vez se compone por diez consejeros, los cuales serán elegidos mediante votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y que son substituidos dos cada año de acuerdo a su antigüedad.

Por otro lado, la Comisión se integra por seis Visitadurías Generales, una Secretaría Técnica del Consejo, una Oficialía Mayor, una Coordinación General de Comunicación y Proyectos, una Dirección General de Quejas y Orientación, una Dirección General de Planeación y Análisis, una Dirección General de Información Automatizada, una Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General del CENADEH, una Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones , un Órgano Interno de Control y una Secretaría Ejecutiva, la cual sirve como vínculo e instrumento de la Comisión para llevar a cabo actividades en el ámbito Internacional, así como para promover temas de carácter internacional al interior de la Comisión.

Ahora bien, la **Primera Visitaduría General** es la encargada de conocer sobre las cuestiones relacionadas con inconformidades respecto de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales o

⁴⁴ Actualmente el Doctor Raúl Plascencia Villanueva.

servidores públicos, así como de buscar los mecanismos necesarios para llegar a la conciliación entre las partes y en caso contrario, formular las recomendaciones pertinentes. De igual manera, a ésta Primera Visitaduría General le corresponde conocer todo lo relativo al *Programa de Presuntos Desaparecidos*, programa creado el 19 de septiembre de 1990, y que tiene como finalidad investigar sobre el paradero de personas cuya desaparición se presume ligada a algún acto de autoridad o servidor público y entre las facultades de la coordinación encargada de dicho programa se encuentran el desarrollar procesos de investigación, obtener declaraciones y solicitar información a otras dependencias.

Por otra parte, la *Primera Visitaduría General* también se encarga de conocer sobre el *Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia*, mediante el cual se busca divulgar el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y de la familia y fomentar su respeto y aplicación, a través de diversos programas y de la contribución al mejoramiento del marco jurídico al respecto.

De igual manera, se encuentra también a cargo de la *Primera Visitaduría* el *Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA)*, creado en enero del 2000, con el objetivo de orientar, asesorar y atender a las víctimas del delito tanto en el aspecto psicológico como en el jurídico. Finalmente, entre las actividades de la *Primera Visitaduría* se encuentra también lo relativo al *Programa de VIH/SIDA y Derechos Humanos*, programa a través del cual, se busca evitar todo tipo de discriminación o violación a derechos humanos hacia las personas con dicha enfermedad a través de programas, cursos, campañas y la colaboración entre organismos.

La *Segunda Visitaduría General* se encarga de conocer de los asuntos relacionados nuevamente con presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de las siguientes autoridades:

- Administración General de Aduanas
- Comisión Federal de Electricidad
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores

- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional del Agua
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Comisión Nacional para la Cultura y las Artes
- Ferrocarriles Nacionales
- Instituto Federal Electoral
- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Instituto de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de las Bellas Artes
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- Petróleos Mexicanos
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Servicio Postal Mexicano
- Sistema de Administración Tributaria
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (entre otras)

La *Tercera Visitaduría General* conoce de los asuntos relacionados con inconformidades respecto de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales relacionadas con hechos cometidos en reclusorios y centros de internamiento de menores. Como parte de sus facultades, la *Tercera Visitaduría* se encarga en primer lugar de supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación en el país, así como de llevar a cabo las gestiones correspondientes tendientes al otorgamiento de beneficios como la libertad anticipada o modificación de penas y traslados a aquellos reclusos del fuero federal que cumplan con los requisitos establecidos.

Igualmente importante resulta su participación al brindar asesoría jurídica a mexicanos que se encuentren cumpliendo una pena en cárceles en el extranjero y que deseen cumplirla en establecimientos penitenciarios del país, así como a aquellos mexicanos sentenciados a pena de muerte en el extranjero. Cabe señalar que ésta Visitaduría es la encargada de coordinar acciones de la Comisión en relación a lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, esto, mediante visitas periódicas a centros de reclusión en las que se supervisa el trato que se les da a los reclusos y las condiciones de sus detenciones.

Las acciones relacionadas con el Protocolo serán llevadas a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, cuyas actividades serán supervisadas por una Dirección General.

La ***Cuarta Visitaduría General*** o bien anteriormente la *Coordinación de Asuntos Indígenas*, se encarga de los asuntos relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos pero particularmente cometidos contra miembros de los pueblos o comunidades indígenas. Ésta Visitaduría comenzó a operar como tal en el año de 1998, con la finalidad de proteger y difundir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el país al mismo tiempo de

fortalecer sus derechos, cultura y tradiciones, fundando su actuar con base en el artículo 2° constitucional, que como ya fue analizado, al tenor de él se reconoce el carácter pluricultural de la Nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas.

Asimismo, se encarga de aquellos asuntos relacionados con la gestión de beneficios de libertad anticipada para indígenas y a partir del primer mes del dos mil once, ésta *Cuarta Visitaduría* comenzó a ocuparse también de llevar a cabo actividades relacionadas con el *Programa de Asuntos de la Mujer* y de igualdad entre mujeres y hombres. Además de lo anterior, entre sus funciones también se encuentra conocer de cuestiones relacionadas con quejas sobre seguridad social en materia de vivienda.

La ***Quinta Visitaduría General*** se creó el 3 de enero del 2005, y entre sus principales funciones se destacan los asuntos relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos y la atención al Programa Nacional de Quejas. Además, y considerando el gran flujo de migrantes por el país, y al ser éste un país de origen, tránsito y destino, y considerando la vulnerabilidad de éste grupo, se encomendó a la *Quinta Visitaduría* la tarea de orientar y defender los derechos de los migrantes mediante la recepción y tramitación de quejas, la facilitación a las partes de soluciones tendientes a la conciliación, la difusión de los derechos de los migrantes, entre otras actividades, ya sea que se trate de extranjeros en el país que no cuentan con documentos migratorios, o bien, de mexicanos que se encuentran de forma ilegal en otro país, para ello, la Comisión mantiene importantes vínculos y acuerdos de colaboración con Organizaciones Civiles encargadas de la protección a los migrantes y de la constante colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Además de las cuestiones relacionadas con los migrantes y en atención a la efectiva aplicación del derecho a la libertad de expresión establecido en la Carta Magna, en el año de 1991 la Comisión creó el Programa Especial de Periodistas, el cual amplió su protección a los defensores civiles de derechos humanos en 1995, más tarde, en 1997, éste programa fue adscrito a la Quinta Visitaduría. A través de éste programa, la Visitaduría se encarga de recibir y dar

trámite y seguimiento a las quejas formuladas por personas pertenecientes a dichos gremios a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos en el desempeño de su profesión.

Finalmente, en el año 2007, y dado el lamentable aumento en el país del delito de trata de personas, la Comisión creó el *Programa contra la Trata de Personas*, programa mediante el cual se buscó tomar acciones para prevenir y salvaguardar los derechos de potenciales víctimas de éste delito. Mediante éste programa, la Comisión busco abarcar tres aspectos fundamentalmente, el primero de ellos, y en razón de su importancia, es naturalmente la protección y asistencia a las víctimas, segundo, una vez que se le ha brindado tal apoyo a la víctima, realizar las gestiones necesarias para que se lleven a cabo los procesos y acciones gubernamentales para dar el seguimiento adecuado al asunto, y finalmente, velar para que se dé adecuada difusión al origen, magnitud y consecuencias de la Trata de personas.

Por otra parte, la **Sexta Visitaduría General**⁴⁵ es la encargada de conocer respecto de presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades de carácter federal sobre asuntos laborales, ambientales, culturales, y de carácter económico y social.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Ahora, a fin de complemento, y después de analizar el marco jurídico mexicano en materia indígena, resulta de importancia analizar aquellos tratados internacionales y convenciones a los que nuestro país se ha adherido en beneficio de la protección de los derechos indígenas.

⁴⁵ La Sexta Visitaduría General se creó por el Acuerdo 263 publicado en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el **día 18 de Junio de 2012**, con fundamento en lo que dispone el apartado B del artículo 102 Constitucional y los artículos 5 y 15 fracciones I y II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno.

III. LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

A) Instrumentos vinculantes

1. CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 27 de junio de 1989.

ESTRUCTURA

Éste Convenio hace un especial énfasis en el reconocimiento de los derechos indígenas, pero trasladándolos a un sujeto colectivo, esto es, el *Pueblo Indígena*. Se encuentra conformado por cuarenta artículos, los cuales a su vez se subdividen en diez partes, la primera abarca del artículo 1° al 12, y se ocupa de todo lo correspondiente a la Política General del Convenio.

En primer término, se establece a quienes será susceptible de ser aplicado dicho Convenio, señalando para tal efecto las características tanto de los pueblos indígenas como de los pueblos tribales y la importancia de la conciencia que dichos grupos deben tener respecto de su identidad indígena. Asimismo, dentro de dichas políticas generales se establece la responsabilidad de los gobiernos de asumir acciones coordinadas con dicho sector de la población para garantizar y proteger sus derechos en situación de igualdad y velar por el respeto a su identidad, reconociendo instituciones, valores, prácticas sociales, espirituales o de cualquier otra índole siempre y cuando no resulten incompatibles con las instituciones del Sistema jurídico nacional y procurando siempre garantizar sus derechos humanos y libertades fundamentales proporcionando medios legales de defensa efectivos, pero particularmente, se hace énfasis a la obligación de los Estados de llevar a cabo consultas que permitan a los miembros de dichos

sectores expresar sus necesidades y en la medida de lo posible participar en la toma de decisiones.

Ahora bien, la parte segunda, denominada “Tierras”, y que abarca del artículo 13 al 19, parte del reconocimiento que los Estados deben hacer respecto de la importancia de la relación de los pueblos con sus tierras o territorios, y por lo tanto, de su derecho de propiedad o posesión así como de sus formas de transmisión. De igual forma, se establece la obligación de los Estados de velar por la protección de los recursos naturales al interior de las tierras o territorios pertenecientes a comunidades indígenas o tribales, así como la utilización y administración preferente de dichos grupos.

No obstante, y respecto de los recursos naturales que se encuentren en tierras o territorios indígenas, se hace especial pronunciamiento a que cuando éstos fueren considerados de explotación exclusiva del Estado, se consultaría a dichos grupos para valorar el impacto de la explotación, tratando de evitar la reubicación, sin embargo, en caso de ser necesario, se estableció la responsabilidad de los Estados de reubicarlos en algún lugar de condiciones similares que les permitiera mantener su identidad y sustento, así como proporcionarles una debida indemnización.

En la tercera parte denominada “Contratación y condiciones de empleo” y que contiene únicamente el artículo veinte, se buscó garantizar protección eficaz en materia de contratación y condiciones de trabajo indígena, a través de la divulgación e información de sus derechos laborales y evitando todo tipo de discriminación basada en su origen. Resulta de importancia señalar que en éste artículo se planteó la posibilidad de la creación de servicios de inspección en regiones en donde se contrataren indígenas, a fin de verificar que efectivamente están siendo respetados y considerados sus derechos.

La cuarta parte denominada “Formación profesional, artesanía e industrias rurales” y que abarca del artículo 21 al 23, contiene lo relativo a la preparación y asistencia técnica a la que deben tener acceso los individuos pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, siempre considerando sus condiciones económicas, sociales y culturales, así como sus actividades económicas tradicionales. Asimismo, el apartado quinto “Seguridad Social y Salud”, que abarca los artículos 24 y 25, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una seguridad social adecuada que les permita tener acceso a servicios de salud tanto física como mental, servicios que preferentemente deberán ser planeados y administrados por integrantes de éste sector de la población y que en todo momento deberán estar coordinados con los programas del resto del país.

Por otro lado, el apartado sexto, “Educación y Medios de Comunicación”, y que abarca del artículo 26 al 31, estableció la obligación de los Estados parte de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas educación en todos los niveles, así como el apoyo respectivo para la participación de éstos grupos en la formación de programas educativos y en la creación de Instituciones propias. De igual forma, se hizo especial énfasis en la imperatividad de que los Estados crearan normas o disposiciones tendientes a la conservación de sus lenguas indígenas y al fomento de su lengua oficial.

Los apartados séptimo y octavo, y que se integran por los artículos 32 y 33, establecen el imperativo a los Estados parte de facilitar la cooperación de sus pueblos indígenas entre sí, así como la obligación de que éstos aseguren la existencia de instituciones y mecanismos adecuados para la aplicación de instrumentos en materia indígena. Finalmente, los apartados octavo y noveno denominados “Disposiciones Generales” y “Disposiciones Finales” respectivamente, establecen que la aplicabilidad del Convenio se encuentra supeditada a las condiciones de cada país, así como a aquellos países miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones hubieren sido

registradas por el Director General, su entrada en vigor y disposiciones aplicables al presente convenio.

OBJETO

Como el único instrumento internacional vinculante que trata específicamente sobre los derechos de los pueblos indígenas, éste se encarga de aplicar criterios prácticos que permitan describir a los pueblos que pretende defender, con lo que se buscó establecer una carta de derechos mínima para los pueblos y comunidades indígenas, así como la obtención de un libre diálogo entre los Estados y sus pueblos y comunidades indígenas, respetar sus decisiones, cultura, economía y sociedad, y en la medida de lo posible, considerarlos en la toma de decisiones a través de una supervisión constante que permita a los demás Estados miembros constatar la efectiva aplicación del convenio.

ENTRADA EN VIGOR

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entró en vigor el día 5 de septiembre de 1991.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Fue ratificado por el Estado Mexicano y publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1990.

2. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su resolución 2200 el 16 de diciembre de 1966, en la Ciudad de Nueva York.

ESTRUCTURA

Éste primer Pacto, desarrolló los derechos civiles y políticos señalados en la Declaración Universal y está conformado por un preámbulo y por 53 artículos, los cuales se encuentran a su vez subdivididos en seis partes, la primera de ellas contempla únicamente al artículo 1°, el cual establece que todo pueblo tendrá derecho a la libre determinación, es decir, a establecer su condición política; el segundo apartado abarca del artículo 2° al artículo 5°, artículos en los cuales se establecen aquellos compromisos que los Estados parte se obligan a cumplir, entre ellos, a respetar sin distinción alguna las garantías que establece el pacto, a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos en él reconocidos, así como a garantizar los medios suficientes para que cualquier individuo que estime le han sido violados derechos reconocidos por el pacto, puedan acudir ante las autoridades competentes que le den trámite y seguimiento a su queja, garantizando la igualdad en el ejercicio de dichos derechos tanto para el hombre como para la mujer, y tomando en consideración que en casos de fuerza mayor, el mismo establece que previa declaratoria de los estados, éstos podrán suspender las obligaciones tendientes a la efectiva aplicación de los derechos reconocidos por el pacto. Ahora bien, el tercer apartado que corre del artículo 6° al 27, establece en primer lugar, el derecho de todo individuo a la vida y a la libertad, y al respecto instituye consideraciones mínimas que los estados parte deberán contemplar para el aseguramiento de estos derechos, entre las cuales se distingue la prohibición de la tortura, la esclavitud, el trabajo forzoso, pero haciendo un especial pronunciamiento respecto de las detenciones arbitrarias a las que pueden llegar a estar expuestos los individuos, por ejemplo, el derecho de todo individuo a que en cada detención, sea informado de las razones de la misma y las acusaciones en su contra, así como la obligación de los estados de realizar dichas detenciones con apego a legalidad y en caso contrario, contar con los medios necesarios para la reparación del daño en caso de ilegalidad.

Asimismo, se reconocen diversos derechos como el acceso a la justicia, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de expresión, a la libre asociación, a la protección de la familia y de los niños en particular, a la participación en asuntos públicos y a la igualdad.

El cuarto apartado que contiene del artículo 28 al 45 contiene consideraciones respecto de la formación de un *Comité de Derechos Humanos*, su composición, forma de elección y requisitos de sus miembros, los privilegios e inmunidades de los que gozan sus integrantes, así como las reglas de funcionamiento y obligaciones de dicho comité. Ahora bien, el quinto apartado, contempla los artículos 46 y 47 del pacto y en ellos se contiene la especificación de que los derechos reconocidos por el citado instrumento de ninguna manera contravienen los ya reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas ni el derecho de todo pueblo a disfrutar y utilizar de manera libre sus recursos naturales, es decir, el alcance jurídico del pacto con los demás Tratados Internacionales.

Y finalmente, el sexto apartado del pacto que abarca del artículo 48 al 53, establece en primer lugar, qué países son susceptibles de adherirse al pacto, naturalmente, todos aquellos que sean miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de alguno de sus organismos especializados o bien, estados parte del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. De igual forma, se establece la entrada en vigor del pacto y se advierte la posibilidad de que los estados parte participen en la creación de enmiendas, así como el procedimiento a seguir para dicha creación.

OBJETO

El objeto del pacto es generar las condiciones necesarias que le permitan a los estados parte proteger y garantizar a todo individuo el goce y efectiva aplicación de los derechos civiles y políticos, así como imponer ciertas obligaciones vinculantes a los estados parte.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con lo establecido por el artículo 49 del pacto, éste entrará en vigor una vez que hayan transcurrido tres meses de que hubiere sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión, y para el caso de los Estados que ratifiquen o bien se adhieran después de que hubiere sido depositado el trigésimo quinto instrumento, pasados tres meses del depósito, es así que el pacto entró en vigor el día 23 de marzo de 1976.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

El estado mexicano ratificó el citado instrumento con fecha 23 de marzo de 1981, para más tarde publicarlo en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el día 20 de mayo de 1981.

3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 16 de diciembre de 1966, mediante su resolución 2200 A.

OBJETO

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un tratado multilateral general que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía, comprometiéndose las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

El Pacto es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluida la última del Primer y Segundo Protocolos Facultativos. Entre los derechos que reconoce se encuentran el derecho al trabajo y a la libre elección de empleo, a condiciones de trabajo equitativas, a la libertad sindical y derecho de huelga, a la seguridad social y la protección de la familia y de los menores, el derecho a la salud, a la educación, a la cultura y a un nivel de vida adecuado.

ESTRUCTURA

El pacto hace referencia a derechos económicos, sociales y culturales así como a derechos individuales que se ejercen en grupos y se conforma por un preámbulo y 35 artículos, los cuales a su vez se encuentran divididos en cinco partes. La primera de ellas únicamente contempla al artículo 1°, mediante el cual se establece el derecho de todo individuo a la *libre determinación*, esto es, el derecho a autoproclamarse perteneciente a cualquier grupo o sociedad así como a establecer con libertad su condición política y económica. Posteriormente, la segunda parte correspondiente a los artículos 2° a 5°, instituye la obligación de los estados parte de adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar a todo individuo el ejercicio de los derechos que el mismo pacto reconoce, exento de cualquier tipo de discriminación, sin embargo, establece también la posibilidad de que dependiendo del nivel de desarrollo del país que deberá aplicarlo, (particularmente se menciona a los países en desarrollo), éste país determinará en qué medida podrá garantizar estos derechos a extranjeros y en general, todo estado tendrá la posibilidad de en su caso limitar ciertos derechos en beneficio del bienestar general.

Respecto de la tercera parte, que abarca del artículo 6° al 15, el pacto hace referencia del derecho a la libre elección de profesión o bien, el *derecho al trabajo*, por lo que los estados parte deberán garantizar las normas y orientación necesarias para la efectiva aplicación de este derecho, lo que a largo plazo

significará crecimiento económico, social y cultural para los países que así lo hagan. Asimismo, los estados deberán garantizar condiciones de trabajo equitativas, el derecho a la formación de sindicatos, seguridad social para los trabajadores y sobre todo la protección de la familia, primordialmente, a sectores vulnerables como las mujeres embarazadas y la prohibición del trabajo infantil.

Igualmente, se hace referencia al *derecho a la salud física y mental* y por lo tanto, la obligación de los estados parte de garantizar asistencia médica y servicios de salud a sus nacionales. Por otro lado, y dentro de los derechos a reconocer por el pacto, se hace especial énfasis en el *derecho a la educación*, derecho a través del cual los estados parte buscan favorecer las relaciones de amistad entre naciones y entre todo grupo racial, étnico o religioso, a través de programas de becas, la mejora del cuerpo docente, la implementación de tutores, pero sobre todo, velar por la gratuidad de la educación; no obstante, es de importancia recalcar que para el caso del *derecho a la educación*, el pacto contempla la posibilidad de que aquellos estados que no hubieren logrado la gratuidad de la educación, generen un detallado plan de acción con plazo de dos años, en el cual, establezcan los lineamientos a seguir para alcanzar dicha meta.

Respecto del cuarto apartado, el cual abarca los artículos 16 a 25, se trata fundamentalmente la obligación por parte de los estados de generar un informe anual a partir de su entrada en vigor y que contenga aquellas medidas tomadas por los estados en la búsqueda del cumplimiento de los derechos reconocidos en el pacto, así como aquellas dificultades que éstos hubieren enfrentado en la búsqueda de su cumplimiento. De igual manera, se establece la facultad del Consejo Económico y Social para presentar informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas con un resumen de las actividades de los estados parte, gozando de la facultad de que en caso de requerirlo, éste pudiera solicitar asistencia técnica a los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Finalmente, el quinto y último apartado del pacto, comprendido del artículo 26 a 31, se refiere a la aplicabilidad del tratado, incluyendo qué estados podrán formar parte de él, entre ellos los miembros de las Naciones Unidas, los miembros de sus organismos especializados y los estados parte de la Corte Internacional de Justicia, asimismo, la obligación de los estados de ratificar el pacto, y en caso de adhesión, la obligación del depósito de un instrumento de adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Por otra parte, en el artículo 27, se encuentra lo relativo a la entrada en vigor del pacto, la cual se llevaría a cabo en los tres meses posteriores al depósito del trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión.

Por último, quedó asentada la libertad de los estados parte para proponer enmiendas al pacto, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, el cual, podrá citar a los estados a conferencias con el propósito de someter dichas enmiendas a votación, y las cuales serán aprobadas por mayoría de dos terceras partes. Igualmente, será una obligación del Secretario notificar a los estados parte respecto de las firmas, ratificaciones o adhesiones de otros estados y de la entrada en vigor tanto de las enmiendas como del propio pacto.

4. PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Es un acuerdo de cara al Pacto, que permite a las partes reconocer la competencia del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para examinar las denuncias de particulares. Fue, aprobado el 10 de diciembre de 2008, y otorga al CDESC la facultad de estudiar comunicaciones de particulares.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con lo establecido por el artículo 27 del pacto, éste entró en vigor el día 3 de enero de 1976.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por México el día 23 de marzo de 1981, para posteriormente ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año.

5. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

FECHA DE CELEBRACIÓN

El *Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la resolución 2106 el día 21 de diciembre de 1965.

OBJETO

El objeto del *Convenio* radica fundamentalmente en la búsqueda de los estados parte de medidas o mecanismos que permitan primordialmente evitar toda forma o manifestación de discriminación racial de sus territorios, o bien, erradicarla de manera permanente favoreciendo adecuadas relaciones entre estados y el respeto a la dignidad humana de todo individuo.

ESTRUCTURA

El *Convenio* se conforma por un preámbulo y por 25 artículos, los cuales a su vez están divididos en tres partes, la primera de ellas abarca del artículo 1° al 7° y en ésta sección se establece qué es lo que se entiende por *discriminación* para el *convenio*, para posteriormente señalar aquellas medidas que los estados deberán considerar por formar parte del mismo, entre ellas, políticas encaminadas a la eliminación de la discriminación racial y a la promoción de la libre convivencia entre razas, velando siempre por la igualdad entre los individuos y evitar en la medida de lo posible, la propaganda o formación de organizaciones que promueven la superioridad de razas. Asimismo, se establece la obligación de los

estados parte de garantizar toda protección o recursos que fuesen necesarios por parte de los Tribunales en los casos en que se incurriere en discriminación racial. Ahora bien, la segunda parte, abarca del artículo 8° al artículo 16, y en ella se establece la formación de un Comité, el cual tendrá la facultad de colaborar en la solución de controversias que existan o pudieren llegar a existir entre estados parte, esto, a través de la conformación de una comisión especializada, se establecen también diversas atribuciones y obligaciones, así como la forma en la que dicho Comité deberá conformarse.

Finalmente, el tercer apartado del convenio, que abarca del artículo 17 al 25, establece en primer lugar, aquellos países que son susceptibles de adherirse al convenio, así como las bases en torno a las cuales éste entrará en vigor. De igual forma, se hace especial mención respecto de las reservas que pudieren formularse por los estados parte así como el procedimiento para su formulación, con especial atención a la importancia de que dichas reservas no contravengan los objetivos primordiales del convenio.

Por otra parte, se establece que en caso de que existiere algún tipo de conflicto entre dos o más estados parte, y en caso de que después de haber agotado todos los recursos necesarios no llegaren a una solución, podrá entrar al estudio del asunto la Corte Internacional de Justicia, siempre y cuando sea a instancia de cualquiera de las partes en conflicto.

ENTRADA EN VIGOR

En el propio texto del convenio, particularmente en el artículo 19, se estableció que dicho instrumento entraría en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que hubiere sido depositado el vigésimo séptimo instrumento de ratificación o adhesión al Secretario General de las Naciones Unidas, con la especificación de que para todos aquellos estados que se hubieren adherido al convenio después de que fuere depositado vigésimo séptimo instrumento, entraría en vigor al trigésimo día después de que hubiere sido depositado o

ratificado el instrumento. Es así que el Convenio entró en vigor el 4 de enero de 1969.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

El estado mexicano suscribió el presente convenio el 1 de noviembre de 1966 y lo ratificó el día 20 de febrero de 1975. Posteriormente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año.

6. CONVENIO CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El *Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1984 en su resolución 39/46.

OBJETO

Considerando y tomando como base fundamental la Carta de las Naciones Unidas, con el presente convenio se pretendió promover el respeto a los derechos inherentes a los seres humanos, así como la igualdad entre individuos, formulando mecanismos que permitan a los Estados parte erradicar, sancionar, pero principalmente evitar todo tipo de tortura, trato o pena cruel o degradante, a través de la cooperación internacional.

ESTRUCTURA DEL TRATADO

El convenio está conformado por tres partes, la primera de ellas abarca del artículo 1° al 16, y en ella se establece qué es lo que se entiende por tortura, sin menoscabo de otras legislaciones o instrumentos que pudieren contener un concepto más amplio, además de establecer aquellas medidas, precauciones, deberes y obligaciones a las que se encuentran sujetos los estados parte del

convenio y que deberán observar en todo momento a fin de impedir todo acto de tortura, o bien, sancionar y en su caso resarcir los daños causados por dichos actos; ahora bien, la segunda parte del convenio abarca del artículo 17 al 24, artículos en los que se establece la estructura, funcionamiento y facultades del *Comité* conformado por los estados parte como consecuencia de la suscripción del convenio y finalmente, una tercera parte que abarca del artículo 25 al 33, y en la cual, se establecen los lineamientos a seguir por los estados para adherirse al convenio, su entrada en vigor, el procedimiento de enmiendas por los estados parte, así como los procedimientos a seguir en caso de controversia entre dos o más estados parte.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del convenio, éste debía entrar en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que hubiere sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, situación que se cumplió el 26 de junio de 1987.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Estado Mexicano se adhirió el presente convenio el 18 de marzo de 1985, para posteriormente ratificarlo el 23 de enero de 1986, reconociendo la competencia del Comité para recibir y examinar informes a nombre de personas sujetas a su jurisdicción que aleguen ser víctimas de una violación por un estado parte de las disposiciones de la convención.

Asimismo, dicho convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1986.

7. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible, y surgió el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil.

OBJETO

Entre los principales objetivos del convenio se encuentran, *la conservación de la diversidad biológica* como un interés común a toda la humanidad y abarcando todos los niveles de ella, incluyendo ecosistemas, especies y recursos genéticos, *la utilización sostenible de sus componentes* y *la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos*.

ESTRUCTURA

El Convenio sobre la Diversidad Biológica está conformado por un preámbulo y 42 artículos, en los cuales se determina en primer lugar, los objetivos a seguir por el convenio, principalmente, un acceso adecuado a los recursos naturales. Asimismo, y a fin de una correcta y eficaz aplicación del mismo, en el artículo 2° se asentaron los términos utilizados a lo largo del mismo.

Basándose en el principio que establece que todos los Estados tienen el derecho de explotar sus propios recursos pero de manera sustentable, el convenio instituye aquellas medidas tendientes a lograrlo. Como por ejemplo, la obligación de los estados de crear estrategias o planes con miras a la conservación o utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, la obligación de llevar a cabo la identificación y seguimiento adecuado y oportuno respecto de aquellas especies que requieran medidas urgentes de conservación para en su caso, aplicar medidas correctivas en zonas degradadas o la rehabilitación de especies amenazadas, la creación de Áreas Protegidas, y el

imperativo de respetar, preservar y mantener los conocimientos y prácticas indígenas tendientes a la conservación de la diversidad biológica.

Por otro lado, y como parte del compromiso de los Estados de conservar y utilizar de forma sostenible los componentes de la diversidad biológica, se estipuló la utilización de incentivos, el apoyo a la investigación y capacitación preferentemente a los países en desarrollo, así como la importancia del intercambio de información y nuevas tecnologías entre estados. De igual manera, como una parte fundamental, se hizo especial énfasis en la relevancia que repara la sensibilización de la población respecto del medio ambiente, ello, en coadyuvancia con la obligación de los estados de brindar los recursos financieros necesarios para tal tarea, siempre en relación a la situación económica del país del que se trate, así como la creación de los procedimientos adecuados a aplicar en caso de cualquier consecuencia negativa para el ambiente.

Respecto de las medidas para la aplicación del convenio, se estableció la creación de una “*Conferencia de las partes*”, la cual examinará la efectiva y correcta aplicación del Convenio con apoyo de una “Secretaría” y un “Órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico” el cual se encargará de la parte técnica y de asesoría. También se incluye la obligación de los Estados de presentar informes tendientes a señalar las medidas tomadas para su efectiva aplicación, así como los procedimientos para la realización de enmiendas y generación de anexos al convenio.

Finalmente, se estableció la obligación de los Estados de *ratificar, aceptar o en su caso aprobar* el convenio y como una parte fundamental, en el artículo 37 del mismo, se asentó la prohibición a los estados parte de formular reservas.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con lo establecido por el artículo 36 del propio convenio, éste entraría en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que hubiere sido

depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, situación que se cumplió el día 29 de diciembre de 1993.

FECHA DE RATIFICACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

El Convenio sobre Diversidad Biológica fue ratificado por México el día 24 de febrero de 1993, para posteriormente ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del mismo año.

8. CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES.

FECHA DE CELEBRACIÓN

La CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES, se aprobó en el marco de la trigésima tercera reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el día 20 de octubre del 2005.

Esto, dado el creciente alcance de la globalización, por lo que las naciones buscaron proteger, pero sobre todo preservar aquellas tradiciones y rasgos distintivos de cada sociedad y por lo tanto, la riqueza que existe en la diversidad,

OBJETO

- Proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.
- Crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa.
- Fomentar el diálogo entre culturas a fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos.
- Reafirmar la importancia del vínculo existente entre la cultura y el desarrollo para todos los países, en especial los países en desarrollo, y apoyar las actividades realizadas en el plano nacional e internacional para que se reconozca el auténtico valor de ese vínculo.

- Reconocer la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado.
- Reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios.
- Fortalecer la cooperación y solidaridad internacionales en un espíritu de colaboración, a fin de reforzar, en particular, las capacidades de los países en desarrollo con el objeto de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

ESTRUCTURA

La Convención se encuentra estructurada de la siguiente manera:

- I. En primer término, se enuncian sus *objetivos y principios rectores*, entre ellos, el de *respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el de soberanía, el de igual dignidad y respeto de todas las culturas, el de solidaridad y cooperación internacional, el de complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo, el de desarrollo sostenible, el de acceso equitativo y el de apertura y equilibrio.*
- II. *Ámbito de aplicación.*
- III. *Definiciones*
- IV. *Derechos y Obligaciones de las partes*
- V. *Relaciones con otros instrumentos*
- VI. *Órganos de la Convención*
- VII. *Disposiciones finales*
- VIII. ANEXO. *Proceso de conciliación*

ENTRADA EN VIGOR

La citada convención entró en vigor tres meses después de la fecha de depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o

adhesión. Fue promulgada por el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa mediante Decreto de fecha veintiséis de febrero del dos mil siete y entró en vigor el dieciocho de marzo del mismo año.

B) Instrumentos no vinculantes.

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

FECHA DE CELEBRACIÓN

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se generó en el marco de la celebración del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 13 de septiembre del año 2007.

OBJETO

El objeto fundamental de la declaración es establecer y al mismo tiempo reconocer el derecho que tiene todo ser humano, pero particularmente los pueblos indígenas, al pleno disfrute de los derechos humanos, con la libertad y autonomía necesarias para autodeterminarse como tales, autogobernarse y tomar decisiones respecto de asuntos al interior de los pueblos a través de los medios e instituciones que para tal efecto determinen y para participar de la vida política y social del Estado. Asimismo, con la creación de dicha declaración se hizo latente la importancia que para cada Estado debiera tener la conservación, protección, y difusión de las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas como una forma de evitar la destrucción de la gran diversidad cultural existente alrededor del mundo, pero a la vez garantizando los derechos de nacionalidad, libertad, educación, salud, a un medio ambiente sano y adecuado a sus necesidades, a la propiedad, seguridad social y la atención a sectores vulnerables de toda población.

ESTRUCTURA

La Declaración se compone por un *anexo* en el que se exponen los derechos previamente reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas y que sirven de sustento para la aplicación de la declaración en comento, pasando por la igualdad y la no discriminación, el reconocimiento a la diversidad y por lo tanto del patrimonio común de la humanidad, el derecho al desarrollo, entre otros.

Resulta relevante señalar que la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* representa el compromiso ético de los Estados para llevar a cabo transformaciones al interior de sus ordenamientos jurídicos e instituciones para lograr una adecuada congruencia entre éstos y la presente declaración.

La Declaración se compone de *46 artículos* en los que se enuncian aquellos derechos fundamentales a considerar respecto de los pueblos y comunidades indígenas. Obviamente, empieza por el reconocimiento del derecho que como pueblos e individuos tienen al disfrute de los derechos humanos y libertades reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre ellos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por motivo de su origen o identidad indígena. Derivado de ello, también se establece el derecho a la libre determinación y a la libertad para resolver sus conflictos internos, relativos a su condición política y desarrollo económico, social y cultural, estableciendo asimismo, su derecho a disponer de medios para financiar dichas funciones autónomas.

Por otra parte y en relación a dicha autonomía reconocida, se estableció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a conservar y reforzar sus instituciones y cultura, permitiéndoseles manifestarlas, practicarlas y desarrollarlas, así como el derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada, contando para ello con mecanismos que los Estados garantizarán en contra de cualquier acto tendiente a privarlos de su identidad cultural, de sus tierras y territorios, o bien a someterlos a cualquier tipo de discriminación. Por otra parte,

se estableció la obligación de los estados de contar con mecanismos eficaces de reparación de daños causados a algún individuo, pueblo o comunidad indígena respecto de los derechos reconocidos.

Se asentó también, el derecho a controlar sus sistemas e instituciones docentes a fin de asegurar sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, el derecho a mantener sus prácticas de salud, a administrar los programas de desarrollo a través de sus instituciones y a determinar las prioridades y estrategias para alcanzar su propio desarrollo. De igual manera, se hace mención de su derecho a que el Estado no adopte medidas legislativas o administrativas que les afecten sin consultarles previamente y a que sea reconocido su sistema de tenencia de la tierra.

2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

FECHA DE CELEBRACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General 217 A (III) de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París.

OBJETO

Sentar una base estructurada de aquellos derechos imprescindibles a reconocer a cualquier individuo, así como promover y potenciar el respeto de dichos derechos, beneficiando las relaciones entre los Estados y asegurando un ambiente de paz.

ESTRUCTURA

La Declaración se compone de un preámbulo y de 30 artículos en su totalidad, en dicho preámbulo, se exponen de manera pormenorizada aquellos motivos que dieron lugar a la celebración de la convención, tomando como base

fundamental el reconocimiento de la dignidad humana y la igualdad de derechos, pasando por la importancia de su conocimiento y publicidad, así como de la necesidad imperante de que dichos derechos sean protegidos por un régimen de derecho y así favorecer el pleno desarrollo de las buenas relaciones entre naciones, comprometiéndose los estados a través de la enseñanza y la educación a respetar los derechos reconocidos y a asegurar su efectiva aplicación.

Asimismo, a lo largo de los 30 artículos de la convención, los países reconocen el derecho a la libertad e igualdad de todo individuo, comprometiéndose a evitar cualquier forma de discriminación o tratos crueles y favoreciendo un trato fraternal entre individuos. Por otra parte, se reconoce a todo individuo el derecho al acceso a la justicia, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, a elegir su residencia, a buscar asilo en caso de persecución, a que se presuma inocencia mientras no se demuestre lo contrario, y relacionado a ello, a que no se cometan arbitrariedades en las detenciones.

Se reconoce también, el derecho a la protección de la familia, a la importancia imperante del consentimiento para contraer matrimonio, a todo tipo de propiedad, a la libertad de creencias religiosas y a las manifestaciones que de ellas deriven, a la libertad de reunión o asociación, a participar de la vida política del estado al que pertenezca, a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a un nivel de vida adecuado y a la educación, entre otros derechos.

3. DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS NACIONALES O ÉTNICAS, RELIGIOSAS Y LINGÜÍSTICAS

FECHA DE CELEBRACIÓN

La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas fue aprobada por la

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante la resolución 37/135 de fecha 18 de diciembre de 1992.

OBJETO

Con la citada Declaración se buscó establecer aquellas normas esenciales para garantizar los derechos de personas pertenecientes a minorías, convirtiéndose así, en una especie de guía básica a considerar por los estados en la búsqueda de métodos que garanticen la diversidad y la no discriminación.

ESTRUCTURA

La Declaración se compone por 9 artículos, entre los cuales, en primer lugar se establece la protección que los estados parte deberán garantizar en sus territorios respecto de la identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística, así como el derecho de las minorías a participar de las decisiones de la vida política y del desarrollo económico del país, ya sea a nivel local o nacional, ello, de manera libre y sin discriminación alguna, asegurando al mismo tiempo, mecanismos que permitan fomentar dicha identidad.

De igual manera, la declaración contiene la forma en la que las minorías ejercerán sus derechos, esto es, de manera individual o bien, actuando como una comunidad, y para ello, se establece también la obligación de los estados de favorecer un acercamiento entre las minorías y la sociedad en general, permitiendo así, que se garanticen éstos derechos fundamentales a todo sector de la sociedad.

Finalmente, se establece el compromiso de los estados de promover activamente el respeto de los derechos asentados en la presente declaración así como el continuo y permanente apoyo de los Organismos especializados de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los derechos reconocidos en la declaración, de conformidad claramente, con sus diversas competencias.

4. DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO.

FECHA DE CELEBRACIÓN

La declaración sobre el derecho al Desarrollo fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 mediante la resolución 41/128.

OBJETO

Con la adopción de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, se buscó que ésta fungiera como un instrumento internacional que sirviera a los pueblos en su lucha contra las políticas neoliberales, confirmando el derecho al desarrollo como un derecho humano y enunciando, aquellos principios que debieren regir las relaciones internacionales con miras a su efectiva aplicación.

ESTRUCTURA

La declaración se conforma por un preámbulo o considerandos y por 10 artículos en su totalidad, en ellos, se reafirma el pleno acceso de toda persona al derecho al desarrollo por ser considerado un derecho humano y por lo tanto inherente a éstas, por lo que se asientan aquellas obligaciones a los que están sujetos los estados que forman parte de la declaración, entre ellas, por supuesto, el deber de proporcionar las condiciones tanto nacionales como internacionales que favorezcan éste desarrollo, así como la participación activa y sin racismo o discriminación, de todo sector de la sociedad en él, sin dejar de lado la importancia de la cooperación internacional en el camino hacia el desarrollo.

De igual forma, se asentó en la declaración la responsabilidad de los estados parte de eliminar cualquier obstáculo que amenace al desarrollo y promover el respeto y observancia de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la igualdad de oportunidades respecto del acceso a los recursos básicos, educación, salud, vivienda, empleo, etc.

5. DECLARACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.

FECHA DE CELEBRACIÓN

La *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo* surgió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

OBJETO

Respetar los intereses de todos los países aunado a la búsqueda de la protección de la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial

ESTRUCTURA

La Declaración está conformada por un preámbulo y por 27 principios, mediante los cuales, en primer término, se establece al ser humano como ente de protección, el cual gozará del derecho a una vida saludable pero sobre todo, en armonía con la naturaleza, es por ello, que se hace especial énfasis a la participación responsable de los estados respecto del cuidado del medio ambiente en primer lugar dentro de sus territorios y por supuesto en los límites y fuera de ellos, bajo las medidas ambientales que su legislación establezca.

Como parte medular de la declaración, se buscó que los países que la suscribieran se comprometieran a adoptar como forma de vida y organización el *desarrollo sustentable*, esto es, que aquellas medidas que fueren tomadas en pro del ambiente sirvieran tanto a las generaciones presentes como a las generaciones futuras, teniendo como uno de los principales objetivos la erradicación de la pobreza y procurando un equilibrio en los niveles de vida de la población, es por ello, que a fin de lograr dicho equilibrio, en el presente instrumento se consideró prioritaria la satisfacción de las necesidades de los países en desarrollo o más vulnerables ambientalmente hablando.

Y ya que todos los estados han contribuido de alguna manera a la degradación del Medio Ambiente, es que éstos comparten responsabilidades al respecto, sin embargo, y como un factor importante a considerar, resultó relevante el nivel de desarrollo de cada estado, pues el imperativo de satisfacer las necesidades de su población genera una mayor afectación al Medio Ambiente, es por ello que la declaración establece que existen responsabilidades comunes pero diferenciadas, obviamente en relación al nivel de desarrollo, los estados deberán tomar las medidas necesarias encaminadas a reducir y eliminar las modalidades de consumo insustentables. De igual manera y teniendo como objetivo fundamental el *desarrollo sustentable*, mediante la declaración se buscó que los estados invirtieran más en la ciencia y se enfocaran en el intercambio, difusión y transferencia de conocimientos científicos que favorezcan la vida sustentable.

Por otro lado, la declaración señala que si bien es cierto que los estados como representantes de sus ciudadanos son en gran medida responsables de las medidas a tomar para la protección del medio ambiente, también lo es, que cualquiera en el nivel que le corresponda y en la medida de sus posibilidades podrá y deberá adoptar las medidas necesarias encaminadas a la proliferación del desarrollo sustentable, preferentemente apoyados por leyes eficaces tanto nacionales como internacionales que prevean tanto sanciones como indemnizaciones por daño ambiental. Asimismo, se estableció el principio mediante el cual, aquel estado que contamine o genere algún daño el medio ambiente será responsable directamente de cubrir los costos necesarios para la solución o bien reducción del problema por él generado, es por ello, que como medida preventiva se asentó también la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental como instrumentos que las autoridades responsables de cada Nación para prever el impacto que alguna acción pueda tener para el ambiente, y especialmente en aquellos territorios transfronterizos.

Como parte de la cooperación internacional necesaria para el cuidado del medio ambiente y la adopción del desarrollo sustentable como forma de vida, la

declaración contiene la responsabilidad de los estados de notificar respecto de cualquier desastre natural que ocurriera en sus territorios, o en su caso, de prestar la ayuda necesaria para evitar que éste siga afectando al ambiente.

De igual manera, mediante la declaración se pretendió concientizar a los estados respecto de la importancia que tendría para el ambiente la fusión entre los conocimientos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas y las medidas adoptadas y reconocidas por los estados en la búsqueda del desarrollo sustentable, es por ello que hace especial énfasis en la importancia de apoyar la cultura, desarrollo, identidad e intereses de éstos grupos de la población. Sin embargo, es relevante señalar que si bien cada uno de los principios de la presente declaración resultan fundamentales en la búsqueda de la adopción del desarrollo sustentable como forma de vida, también lo es que éste instrumento se ha fundado únicamente en la cooperación de buena fe por parte de los estados, por lo que no existe elemento coactivo alguno que garantice el cumplimiento de los principios enunciados.

6. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LA UNESCO SOBRE DIVERSIDAD CULTURAL.

La Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural surgió en el marco de la trigésima primera reunión de la Conferencia General de la UNESCO el día 2 de noviembre del 2001, poco después de uno de los acontecimientos más significativos en la historia, esto es, el ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001. Es así, que en el marco de un acontecimiento tan violento y que dejó al descubierto las consecuencias de la intolerancia intercultural, los integrantes de la comunidad internacional que conforman dicha conferencia tuvieron la oportunidad de proponer mecanismos tendientes a buscar una mejor relación o un mayor grado de tolerancia entre culturas, para así asegurar o por lo menos tender a la paz entre ellas.

Ésta convención está conformada por cuatro grandes rubros:

- IDENTIDAD, DIVERSIDAD Y PLURALISMO: Que trata de la importancia de la voluntad de convivencia entre culturas diversas, para garantizar la participación de todo individuo en la vida social y política del país, propiciando a su vez, el desarrollo y crecimiento de los individuos al interior de sus pueblos y comunidades, así como respecto de las relaciones entre ellas.
- DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHOS HUMANOS: Trata fundamentalmente de la comunión y equilibrio que debe existir entre la diversidad cultural y el respeto a los derechos humanos en toda cultura, incluyendo en ello el derecho de todo individuo a la libre expresión, a educación de calidad que considere su identidad cultural y al acceso a cuestiones científicas y tecnológicas.
- DIVERSIDAD CULTURAL Y CREATIVIDAD: Principalmente trata de la importancia de la observancia respecto de los derechos de autor y reconocimiento y difusión de a nivel local y mundial.
- DIVERSIDAD CULTURAL Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL: En este apartado, se busca priorizar la cooperación internacional para el mantenimiento de la diversidad cultural.

En estrecha relación, y sin dejar de lado los derechos humanos⁴⁶, a continuación se enuncian diversas convenciones que nuestro país ha suscrito en

⁴⁶ Cabe señalar que pese al aparente “descubrimiento” y “protección” de los derechos humanos, éstos ya se encontraban debidamente protegidos y normados, ello, a través de las garantías individuales como medios sustantivos, tal y como lo señala el maestro Burgoa: “Las garantías individuales o del gobernado son los medios sustantivos para preservar los derechos humanos dentro de nuestro orden constitucional. Por tanto, si el amparo procede contra cualquier acto de autoridad que viole dichas garantías, simultáneamente y por modo inescindible tutela los mencionados derechos, ya que éstos son el contenido de las multicitadas garantías.”. BURGOA Orihuela, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, Porrúa, México, 2001, p. 18.

la materia, la mayoría de ellas en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

7. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS “PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA”.

FECHA DE CELEBRACIÓN

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o también conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” fue aprobada el 22 de noviembre de 1969 durante la Convención Americana o Pacto de San José.

ESTRUCTURA

Antes de la aparición de ésta convención, ya existían diversos instrumentos internacionales tendientes a la protección de los derechos de los hombres, un ejemplo de ello, fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sin embargo, a través de éste protocolo se pretendió generar una guía para facilitar y de alguna forma garantizar su aplicación, independientemente del país del que se tratara, razón por la cual, a lo largo de 82 artículos y tres apartados se abundan los derechos materia de protección, los medios para lograrla y disposiciones en general.

La Parte I, denominada “Derechos de los Estados y Derechos Protegidos”, como su nombre lo indica, contiene los derechos humanos protegidos por la convención, dejando claro en primer lugar que los estados parte se comprometen a respetar los derechos que en ella se reconocen, así como a adoptar las medidas legislativas necesarias para su aplicación. Esto es el derecho a la vida (con las debidas reservas de los países que aplican la pena de muerte), a la integridad física, psíquica y moral, a la libertad y seguridad personal, a elegir una religión o creencia, a la libre expresión y pensamiento, a la libre reunión y asociación, a la protección de la familia como núcleo de la sociedad, a contar con los llamados derechos civiles como el derecho al nombre, a tener una

nacionalidad, a contar con personalidad jurídica, a gozar de las debidas garantías judiciales, como el debido proceso, la presunción de inocencia, la intervención de un traductor o intérprete en caso necesario, derecho a recurrir los fallos ante el superior, a conocer los motivos de detenciones o iniciación de procedimientos, el derecho a participar en la dirección de los asuntos políticos de su país, a gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, y por supuesto, la prohibición de la tortura, discriminación, esclavitud y servidumbre.

En la parte II, “Medios de la Protección”, se establecieron los órganos competentes para vigilar el cumplimiento de los derechos protegidos por ésta convención, en primer lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promover la observancia y defensa de los derechos humanos a través de la formulación de recomendaciones, la solicitud de informes de cumplimiento a los estados parte y la atención de consultas en materia de derechos humanos. Asimismo, cabe señalar que como parte de ésta protección y observancia, de conformidad con el artículo 44 de la misma, toda persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida, están posibilitadas para presentar ante ésta denuncias o quejas relacionadas con la violación de alguna de las disposiciones del Pacto por un estado parte; siempre y cuando, contenga nombre nacionalidad, domicilio, profesión y firma del o los afectados, se hubieren agotado previamente los recursos internos, se presente durante el plazo de seis meses a partir de que son notificados de la resolución definitiva y la materia de la petición no esté pendiente de resolución.

Ahora bien, la Comisión puede admitir o no la petición o queja y en caso afirmativo, ésta solicitará la información necesaria al Gobierno del Estado a fin de llevar a cabo una investigación, la cual con posterioridad se pondrá a disposición de las partes para buscar una solución que respete los derechos humanos. En caso de obtener una solución, la Comisión emitirá un informe con los detalles del asunto y la solución del mismo para ser publicado por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos; en caso contrario, ésta emitirá un informe

exponiendo los hechos y conclusiones del caso, con la posibilidad de formular recomendaciones.

Cabe señalar que la Comisión fijará un plazo para que el estado tome las medidas pertinentes para cumplir sus recomendaciones y así remediar la situación examinada y transcurrido dicho plazo, por mayoría de votos, los miembros decidirán si el estado tomó o no las medidas adecuadas para la solución del conflicto, para, en caso afirmativo publicar su informe de cumplimiento. Sin embargo, no hay como tal una sanción establecida para el caso de incumplimiento).

En segundo lugar, se establece como competente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya función radica en analizar en cada caso sometido a su consideración por un estado parte o por la Comisión si existieron violaciones a los derechos reconocidos por la Convención, y en su caso, velar porque se garantice a los afectados el pleno goce del derecho o libertad violado, y en su caso la reparación o indemnización del daño.

Resulta relevante señalar que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables, y en caso de inconformidad, a solicitud de parte, la Corte hará una interpretación del fallo emitido. De igual forma, la Corte fungirá como órgano de consulta para la interpretación de la Convención y Tratados en materia de derechos humanos.

OBJETO

Sentar las bases para el reconocimiento de los Derechos Humanos.

ENTRADA EN VIGOR

La citada convención entró en vigor el día 18 de julio de 1978.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Doce años después, el citado Pacto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1981.

Como complemento al Pacto de San José de Costa Rica, el 6 de agosto de 1990 en Asunción Paraguay fue aprobado el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.

ESTRUCTURA

El protocolo está conformado por un preámbulo basado en el artículo 4° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, el derecho a la vida, y por cuatro artículos en los que los Gobiernos de los Estados Parte se comprometen a que ninguna persona que se encuentre bajo sus jurisdicciones será sometida a la aplicación de la pena de muerte y se establece que no se admitirán reservas al respecto, salvo aquella proveniente de casos en los que el país se encuentre en guerra.

OBJETO

A diferencia de la convención, que permitía a los Gobiernos de los Estados Parte formular reservas en relación a la pena de muerte, pese a que el artículo 4° reconoce y protege el derecho a la vida, y en la búsqueda de una verdadera protección de tal derecho, con el presente Protocolo, la Organización de Estados Americanos reafirmó su posición en pro de la abolición de la pena de muerte al considerarla un acto de consecuencias irreparables que no da lugar para subsanar error judicial alguno y elimina toda posibilidad de enmienda o rehabilitación del procesado.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con el artículo cuarto del protocolo, éste entraría en vigor a partir del depósito del instrumento de adhesión o ratificación, lo que ocurrió para nuestro país en día 20 de agosto de 2007.

FECHA DE RATIFICACIÓN POR EL ESTADO MEXICANO O PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.

Como antes se mencionó el Estado Mexicano se adhiere al citado Protocolo el 20 de agosto de 2007, mediante Decreto Presidencial publicado en la misma fecha, para más tarde promulgarse a través de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de octubre de 2007.

8. PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”.

FECHA DE CELEBRACIÓN

De conformidad con el artículo 77 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte podrán someter a consideración de los restantes, proyectos de protocolos adicionales a la Convención con la finalidad de incluir otros derechos o libertades. Razón por la cual, el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, fue aprobado el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también denominado “*Protocolo de San Salvador*”.

ESTRUCTURA

Está conformado por un preámbulo que exalta la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la necesidad de reafirmarlos y procurar su desarrollo, perfeccionamiento y protección. Razón por la cual en primer lugar se establece la obligación de los estados de adoptar las medidas necesarias para la implementación del citado Protocolo, incluyendo

aquellas internas y de cooperación internacional y evitando en todo momento la discriminación o restricción de los derechos en él protegidos.

Ahora bien, a través del citado Protocolo, y a manera de complemento se incluyeron derechos de suma importancia, reconociendo entre ellos el derecho al trabajo, razón por la cual, los estados se comprometieron a generar las condiciones necesarias de justicia y equidad para cualquier persona bajo sus jurisdicciones, esto es, una adecuada remuneración, la garantía del derecho a elegir la actividad o profesión, a generar las vías y procedimientos para la defensa de los trabajadores, a garantizar medidas de higiene, salud y seguridad, a establecer un máximo de horas para laborar y permitir la formación de sindicatos.

Por otra parte, también se sumó el derecho a la seguridad social, con un énfasis especial a la atención de los adultos mayores y a las mujeres. Y estrechamente relacionado, se asentó el derecho a la salud, a través del cual los estados parte se comprometieron a garantizar el más alto nivel de bienestar físico, mental y social para todos los individuos, con especial relevancia a la prevención y al tratamiento oportuno.

Cabe señalar que la tendencia de éste instrumento está notoriamente determinada al logro del desarrollo integral de las personas, razón por la cual se incluyeron el derecho a la educación con una visión inclinada al respeto de los derechos humanos y al respeto del pluralismo ideológico, asentando asimismo la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y la implantación de programas tendientes a la mayor accesibilidad posible a la educación secundaria y superior.

Es menester señalar que a través de éste Protocolo Adicional los Estados parte mostraron un mayor interés en la protección a grupos vulnerables, tales como los niños, los ancianos, las mujeres y los minusválidos, asentando derechos

que les permitan un desarrollo integral y que les garanticen una vida plena en condiciones de igualdad.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del multicitado Protocolo, su entrada en vigor se llevaría a cabo en cuanto once estados hubieren depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión, lo que ocurrió el 16 de noviembre de 1999.

FECHA DE RATIFICACIÓN POR EL ESTADO MEXICANO O PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.

El Protocolo fue ratificado el 16 de abril de 1996 y más tarde fue publicado el Decreto Promulgatorio por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 17 de noviembre de 1988.

9. CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

FECHA DE CELEBRACIÓN

La *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* fue adoptada el 9 de diciembre de 1985 en Cartagena de Indias, Colombia.

ESTRUCTURA

Se integra por 24 artículos a través de los cuales se establecen diversas medidas tendientes a la prevención y en su caso sanción de cualquier forma de tortura. Cabe señalar, que en esta convención se brinda una amplia definición de lo que se entiende por tortura, especificando que es:

“Todo acto realizado intencionalmente por el cual inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio,

como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.”.

En virtud de lo anterior, los Estados se comprometieron a tomar las medidas necesarias respecto de sus legislaciones internas para concebir a la tortura como un delito, y por lo tanto, a fijar sanciones severas por su comisión. Igualmente, se hace un especial énfasis a la prohibición de dicha práctica a empleados o funcionarios públicos y a aquellas personas que por incitación de éstos incurran en dicha práctica, no eximiendo de responsabilidad a persona alguna bajo ninguna circunstancia.

Estrechamente relacionado, y como parte de las medidas que los estados deberán adoptar, a través de la Convención, los estados se comprometieron a garantizar total imparcialidad a las personas que denuncien a alguna autoridad por la comisión de tal delito, a proceder de oficio cuando las circunstancias así lo ameriten y a garantizar una debida compensación a las víctimas. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de que desde las labores de adiestramiento (sobre todo en materia penal) de policías y funcionarios públicos se inculcara el respeto a los derechos humanos y la prohibición de la tortura.

Por otra parte, y sumamente importante resulta el deber de los Estados parte de considerar al delito de tortura como delito no susceptible de extradición, pero siempre tomando en cuenta que no se considerará como tal, cuando la vida del acusado corra peligro o exista temor fundado de que en su país de origen será sometido a tortura o bien, que será juzgado por Tribunales especialmente creados, caso en el que el acusado será juzgado en el país en el que se encuentre, pero como si hubiese cometido el delito en su país natal.

OBJETO

Prevenir y sancionar casos de tortura o actividades similares en los países que forman parte de la Organización de Estados Americanos.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con el artículo 22 de la Convención, ésta entraría en vigor cuando fuera depositado el 2° instrumento de ratificación, lo que ocurrió el 28 de febrero de 1987, después de dicho plazo, entraría en vigor para cada país, treinta días después del depósito de la adhesión o ratificación, que en el caso de nuestro país fue el de 22 de julio de 1987.

FECHA DE RATIFICACIÓN POR EL ESTADO MEXICANO O PUBLICACIÓN EN EL D.O.F

El decreto de promulgación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1987.

10. PROTOCOLO DE ESTAMBUL (MANUAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EFICACES DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES).

FECHA DE CELEBRACIÓN

Dada la importancia que para los estados significa la prevención y lucha contra la tortura, y después de tres años de investigación y análisis, 75 expertos de quince países coordinados por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentaron el 9 de agosto de 1999 el *Protocolo de Estambul o Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.

ESTRUCTURA

El Manual está compuesto por seis grandes capítulos y cuatro anexos, el primero de ellos, se denomina "*Normas Jurídicas Internacionales Aplicables*",

capítulo en el cual, se hace referencia al derecho humanitario y enfatizando que sea cual fuere la naturaleza de conflictos armados en los estados, debería respetarse como norma básica la prohibición de la tortura. Asimismo, en éste apartado se hizo especial énfasis al apoyo brindado por la Organización de las Naciones Unidas creando normas aplicables universalmente en materia de tortura, ello, a través de organismos especialmente creados como el *Comité contra la Tortura*, el *Comité de Derechos Humanos*, la *Comisión de Derechos Humanos* o la *figura del Relator especializado sobre tortura*.

Por su parte, el Capítulo Segundo, “*Códigos éticos pertinentes*”, hace referencia a aquellas normas de tipo moral que surgen ya sea a través de Instrumentos Internacionales o bien, de principios propios de los profesionales y que establecen las obligaciones de éstos para con sus clientes, pacientes, o incluso para con sus colegas y que tienen que ver con la manera de conducirse al ejercer su profesión.

El Capítulo Tercero, “*Investigación legal de la tortura*”, contiene aquellos principios básicos que deben regir a toda investigación al respecto, entre los que destacan la competencia, imparcialidad, independencia, prontitud y minuciosidad.

El Capítulo Cuarto, “*Consideraciones generales relativas a entrevistas*”, enuncia aquellos factores prácticos que las personas encargadas de la entrevista a una probable víctima de tortura deben observar, fungiendo como guía o formulario a seguir.

El Capítulo Quinto, “*Señales físicas de tortura*”, contiene información específica encaminada a cómo es que se debe llevar a cabo la evaluación médica a una persona que aparentemente sufrió de tortura.

Y finalmente el Capítulo Sexto, “*Indicios psicológicos de la tortura*”, establece de igual forma, aquellas precauciones y reacciones más frecuentes de las personas que han sido víctimas de tortura.

OBJETO

Como su nombre lo indica, éste protocolo es una especie de guía, tendiente a facilitar a los estados la protección de los individuos contra la tortura, fungiendo como una herramienta básica para el combate a éste delito y que contiene los procedimientos para la investigación del delito, la preservación de las pruebas, la realización de exámenes médicos, entrevistas y la evaluación de pruebas al respecto.

11. CONVENIO PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DE LA EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN AJENA Y PROTOCOLO FINAL.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El 21 de marzo de 1950, fue aprobado en Lake Success, Nueva York, el *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y protocolo final*, el cual, derogó a la *Convención Internacional para la supresión de la trata de mujeres y menores* de 30 de septiembre de 1921 y al *Protocolo que modifica el Convenio para la supresión de la trata de mujeres y menores* del 12 de noviembre de 1947.

ESTRUCTURA

El convenio se conforma por 28 artículos a través de los cuales se establecen los compromisos a los que se sujetan los Estados parte para combatir, prevenir, erradicar y subsanar la trata de personas con fines de prostitución. Es así que las partes en el convenio se comprometieron a adoptar las medidas legislativas necesarias para penalizar a cualquier persona que indujera a otra a la prostitución (con o sin su consentimiento) o que fuere partícipe del financiamiento de casas dedicadas a ello, así como para garantizar la aplicación del convenio, situación que será verificada por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, quien deberá recibir informes de los Estados respecto de las leyes, reglamentos o medidas adoptadas en pro de la aplicación del mismo.

Al respecto y como una obligación tendiente a la lucha contra éste delito, se estableció la responsabilidad de los Estados de proporcionar información detallada en caso de investigación, por lo que deberán crear un servicio especial encargado de coordinar y centralizar los resultados de dichas investigaciones.

No obstante, la tendencia de la convención no es únicamente sancionadora, pues establece también la obligación a los estados parte de tomar cartas en el asunto para garantizar a las víctimas una debida rehabilitación que les permita adaptarse a la sociedad, situación que representa un gran número de aristas como el de la repatriación, la cual únicamente se llevará a cabo previo acuerdo del estado de destino; y en caso de que las víctimas no cuenten con los recursos necesarios para realizarla, el convenio establece la obligación tanto del gobierno de residencia como del gobierno de origen de solventar dichos gastos.

Por su parte, y como medidas de prevención, se instituyó que los estados mejorarían los filtros de inmigración y emigración a fin de combatir la trata de personas con fines de prostitución, garantizando vigilancia especial en aeropuertos, estaciones ferroviarias y puertos; asimismo, se hizo especial énfasis en la realización de inspecciones y operativos en agencias colocación de empleo, por su estrecha relación con éste delito. Cabe señalar, que parte fundamental radica en que toda persona, sea nacional o extranjero del país del que se trate, gozará de la protección al respecto; sin embargo, en el caso de infractores extranjeros cuyos países no admitan la extradición de nacionales y se encuentren nuevamente en su territorio, serán enjuiciados y castigados por su propio estado.

OBJETO

Que los estados parte cuenten con un instrumento que les permita prevenir, atacar y sancionar el delito de trata de personas con fines de prostitución, así como garantizar la reparación del daño a las víctimas con miras a su reintegración a la sociedad.

ENTRADA EN VIGOR

El artículo 24 de la convención estableció que éste entraría en vigor 90 días después del depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión, lo que ocurrió internacionalmente el 25 de julio de 1951 y para nuestro país el 21 de mayo de 1956.

FECHA DE RATIFICACIÓN POR EL ESTADO MEXICANO O PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.

El 19 de junio de 1956, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio del multicitado convenio.

12. CONVENCIÓN SOBRE ASILO POLÍTICO.

FECHA DE CELEBRACIÓN

El 26 de diciembre de 1983 se celebró en Montevideo, Uruguay durante la 7ª Conferencia Internacional Americana, la *Convención sobre asilo político*, la cual, modificó a la *Convención sobre Asilo*, adoptada en la Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928.

ESTRUCTURA

El derecho de asilo es considerado un derecho humano, tal y como lo reconoce la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos y consiste en que cualquier persona puede disfrutar de asilo en otro país en caso de persecución política o huya de condiciones económicas o medioambientales.

La citada convención se compone de 9 artículos a través de los cuales se establecen cuestiones fundamentales respecto del derecho al asilo político, entre ellas, se asentó la importancia de reconocer el carácter humanitario de ésta institución, razón por la cual, no está sujeta a ningún tipo de reciprocidad. Sin embargo, en el artículo 1º fueron señalados los casos en los que los estados no debían prestar éste derecho, este es, en caso de legaciones, en naves de guerra, campamentos o aeronaves militares o bien, cuando se trate de

inculpados por delitos comunes, condenados, o desertores de cielo y mar, situaciones en las que deberán ser entregados inmediatamente al Gobierno Local.

Para los estados, el reconocimiento de este derecho en ninguna medida pretende interrumpir o enemistar las relaciones diplomáticas entre los países, por lo que, en caso de que algún gobierno solicite el retiro de un agente diplomático, éste deberá ser reemplazado por su gobierno, a fin de evitar dichas fricciones.

Finalmente, resulta relevante señalar que los Estados Unidos de América se abstuvieron de firmar la Convención debido a que en su sistema político no se reconoce la institución del asilo político.

OBJETO

Establecer las bases fundamentales para ejercer el derecho de asilo político.

ENTRADA EN VIGOR

Según el artículo 7° de la citada convención, ésta entraría en vigor en el orden en que fueran depositados los instrumentos de ratificación, que para nuestro país fue el 27 de enero de 1936.

FECHA DE RATIFICACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El 10 de abril de 1936 se publicó el respectivo Decreto Promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación.

13. CONVENCIÓN SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO

FECHA DE CELEBRACIÓN

La *Convención sobre Asilo Diplomático*, fue aprobada en Caracas Venezuela, el 28 de marzo de 1954, durante la Décima Conferencia Interamericana.

ESTRUCTURA

Se conforma por 25 artículos que de forma pormenorizada asientan las bases para ejercer el derecho al asilo político o diplomático; a diferencia de su predecesora, en ella se asienta la obligación de los estados parte de ponderar el asilo concedido a personas perseguidas por motivos o delitos políticos en legaciones, navíos de guerra, campamentos y aeronaves militares. Lo anterior tiene fundamento en la historia política de los Estados Americanos, cuyos movimientos armados y revoluciones, en numerosas ocasiones dieron lugar a delitos, injusticias y persecuciones de carácter político.

Al respecto, cabe apuntar que es requisito fundamental que se trate de casos de urgencia, esto es, que el individuo sea perseguido por personas o multitudes fuera del control de las autoridades (o por las propias autoridades), o bien, que éstos se encuentren en peligro de privación de la vida o la libertad por motivos de persecución política y no exista otra forma de garantizar su seguridad. De igual manera, la propia convención establece que el estado asilante estará calificado para determinar la naturaleza del delito o motivos de persecución y por lo tanto, se encargará de resolver si la situación es o no apreciada como urgencia.

De acuerdo a la convención, toda persona, sin importar su nacionalidad tiene derecho al asilo político, pero siempre y cuando el estado al que se le solicita lo conceda, ya que el artículo 3° establece que todo estado parte tendrá derecho a conceder asilo, pero que no está obligado a otorgarlo ni a declarar la razón de su negativa, de lo que se entiende no como una obligación sino como una facultad. Sin embargo, igualmente se señalaron las excepciones al caso, estableciéndose que no es lícito conceder este derecho a personas que al solicitarlo se encuentren inculpadas o estén siendo procesadas por delitos comunes ante los Tribunales competentes, y en su caso, no hayan cumplido sus penas.

Si bien es cierto que el estado asilante decide conceder el asilo a un individuo, también lo es que conforme a la convención, éste no se encuentra obligado a radicarlo en su territorio o a prolongar tal derecho. Razón por la cual, el

estado asilante puede solicitar la salida del asilado de su territorio a territorio extranjero, caso en el que el estado territorial deberá proporcionar las garantías necesarias, incluso y a petición del asilante, por escrito, pero siempre garantizando al asilado que no desembarcará en punto alguno del estado territorial, salvo por necesidades de transporte.

OBJETO

Fundar los lineamientos a través de los cuales los estados convengan para garantizar la aplicación del derecho al asilo político.

ENTRADA EN VIGOR

De conformidad con el artículo XXXIII de la convención, ésta entraría en vigor en cuanto fueran depositados los instrumentos de ratificación, lo que ocurrió internacionalmente el 29 de diciembre de 1954 y para nuestro país el 6 de febrero de 1957.

14. CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL

FECHA DE CELEBRACIÓN

En la misma fecha, 28 de marzo de 1954, se celebró la *Convención sobre Asilo Territorial* en Caracas, Venezuela.

ESTRUCTURA

Se integra por XV artículos entre los cuales se decretó el derecho de todo estado perteneciente a la Organización de Estados Americanos de admitir libremente en su territorio a personas perseguidas por cuestiones políticas (independientemente de que hayan entrado de forma irregular), asentando también, que por ningún motivo serían obligados a entregar, expulsar o extraditar a un asilado. Así mismo, se estableció que los estados asilantes garantizarían de la misma forma que a sus nacionales, el respeto a los derechos de libre expresión

y asociación, salvo que se ejercieren para incitar a la fuerza o violencia en contra de sus países de origen.

Por otra parte, resulta interesante la protección que los estados garantizaron a líderes de movimientos subversivos, asentándose que en caso de que éstos requirieran salir del territorio asilante, les sería permitido, siempre y cuando no se dirigieran a su país de origen y previa comunicación al país interesado. Al respecto, cabe señalar que nuestro país formuló una reserva en su instrumento de ratificación, argumentando que tal disposición era contraria a las garantías individuales reconocidas a todo individuo.

OBJETO

Perfeccionar los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de asilo para los países integrantes de la Organización de los Estados Americanos.

ENTRADA EN VIGOR

El artículo XIV de la convención, establece que ésta entraría en vigor en tanto cada Estado depositara su instrumento de ratificación, lo que se llevó a cabo internacionalmente el 29 de diciembre de 1954 y en México el 3 de abril de 1982.

FECHA DE RATIFICACIÓN O DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

La publicación del Decreto Promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación se llevó a cabo el 4 de mayo de 1981.

15. CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES A LA MUJER

FECHA DE CELEBRACIÓN

El 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia fue aprobada durante la Novena Conferencia Internacional Americana la *Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*.

ESTRUCTURA

Por medio de dos artículos los Estados Americanos otorgaron a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre, dejando abierta la citada Convención a cualquier Estado que fuere parte de la Organización de Estados Americanos.

OBJETO

Dar cumplimiento al principio de igualdad de los derechos humanos de hombres y mujeres asentado en la Carta de las Naciones Unidas.

ENTRADA EN VIGOR

Entró en vigor conforme se iban depositando los instrumentos de ratificación de los Estados parte y para nuestro país el 11 de agosto de 1954.

PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Fue promulgada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 1954.

16. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER.

FECHA DE CELEBRACIÓN

En la Ciudad de Nueva York se adoptó la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, el 31 de marzo d 1953, siendo su antecedente inmediato la

Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer, celebrada en Bogotá, Colombia el 2 de mayo de 1948.

ESTRUCTURA

Se constituye por 11 artículos y una vez reconocido por su predecesora el derecho de las mujeres a ejercer el derecho al voto y a ser elegibles a cargos nacionales sin restricciones por razones de sexo, se asentó la igualdad de las mujeres frente a los hombres, libre de discriminación por sexo para ejercer funciones públicas y ser partícipes de la vida política de sus países, quedando abierta a firma y adhesión por cualquier miembro de la Organización de las Naciones Unidas a través de los debidos instrumentos de adhesión o ratificación, los cuales debían ser depositados ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

De igual forma, se estableció la posibilidad de los estados de formular reservas a su aplicación, objeciones a las reservas efectuadas y a denunciar la citada convención. No menos importante resulta señalar que la vigencia está sujeta a contar con un mínimo de seis estados partes y que para el caso de controversias entre los estados, se resolvió que serían sometidas a petición de parte por las Corte Internacional de Justicia.

OBJETO

Hacer efectivo el principio de igualdad suscrito en la Carta de las Naciones Unidas.

ENTRADA EN VIGOR

El artículo 6° de la convención estableció que ésta entraría en vigor 90 días después de que se hubiere depositado el sexto instrumento de adhesión o ratificación, supuesto que se llevó a cabo el 7 de julio de 1954 y para nuestro país el 21 de junio de 1981.

PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Fue promulgada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1981.

17. CONVENCIÓN SOBRE LA NACIONALIDAD DE LA MUJER

FECHA DE CELEBRACIÓN

La *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer* se celebró en la Ciudad de Nueva York el 20 de febrero de 1957.

ESTRUCTURA

Basándose en el derecho a la nacionalidad y a cambiarla, asentado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ésta convención conformada por 12 artículos acordó fundamentalmente que los estados garantizarían el derecho de las mujeres a que situaciones como el matrimonio, disolución del vínculo o cambio de nacionalidad de su cónyuge en forma alguna afectaría su nacionalidad. Estrechamente relacionado, se asentó que de conformidad con la legislación de cada país, si una mujer extranjera está casada con un nacional, ésta podrá (previa solicitud) adquirir la nacionalidad de su marido a través de un procedimiento especial de naturalización privilegiada.

De igual manera, se estableció la posibilidad de los estados parte de formular reservas, así como de denunciar la citada convención. Además en caso de conflicto por la aplicación o interpretación de la misma, se estableció que serían sometidos a la Corte Internacional de Justicia a petición de alguna de las partes involucradas.

OBJETO

Generar un instrumento que permita reducir o afrontar los conflictos que se generan en la práctica por motivo de la pérdida o adquisición de la nacionalidad por matrimonio o disolución del vínculo matrimonial.

ENTRADA EN VIGOR

El artículo 6° de la convención establece que ésta entraría en vigor 90 días después de que hubiere sido depositado el sexto instrumento de ratificación o adhesión, lo que ocurrió internacionalmente el 11 de agosto de 1958 y para nuestro país el 3 de julio de 1979.

PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Se promulgó mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1979.

Ahora, después de éste recorrido de instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país, y frente a esta especie de “auge” por los derechos humanos, cabe recordar y dejar en claro, según la técnica jurídica, el significado de “garantía individual” y de “derecho humano”, según Ignacio Burgoa:

“Las garantías individuales o del gobernado son los medios sustantivos para preservar los derechos humanos dentro de nuestro sistema constitucional. Por tanto, si el amparo procede contra cualquier acto de autoridad que viole dichas garantías, simultáneamente y por modo inescindible tutela los mencionados derechos, ya que éstos son el contenido de las propias garantías”.

Esto es, los derechos humanos siempre han existido en nuestro ordenamiento jurídico, siendo las propias garantías individuales el medio para su protección, razón por la cual, se considera innecesaria la reforma al respecto, únicamente con el objetivo de homogeneizar nuestras leyes a la materia internacional. Sin embargo, y a pesar de la tan resonada reforma en materia de derechos humanos y de los instrumentos reconocidos, aún falta un camino largo

que recorrer, pues los derechos humanos o fundamentales constantemente han sido blanco de injusticias y atropellos, a continuación, se citan algunos ejemplos de casos cuyo común denominador es la violación a derechos humanos.

1. CASO ROSENDO RADILLA PACHECO

Una vez analizada la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y a fin de complemento, cabe hacer mención de un caso de suma relevancia en el que dicha convención jugó un importante papel, esto es, el caso *Rosendo Radilla Pacheco*.

Rosendo Radilla, era un campesino ganadero y líder social en el Municipio de Atoyac de Álvarez en el Estado de Guerrero, fungió como presidente Municipal y como Secretario General de la Confederación Nacional Campesina y se le vinculó con grupos opositores del Estado, lo que probablemente provocó que el día 25 de agosto de 1974 mientras viajaba con su hijo, fuera detenido en un retén militar sin explicarle los motivos de su detención. Posteriormente, fue trasladado al Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, de donde nunca más se supo de su paradero.

Dada la complicada situación política en Guerrero, no fue sino años después que el 27 de marzo de 1992, su hija, Tita Radilla Martínez denunció la desaparición forzada de su padre, denuncia que fue puesta a reserva por falta de indicios para encontrar a los responsables. A partir de ese día, fueron presentadas denuncias en octubre del 2000 y enero del 2001, por lo que en noviembre del mismo año, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, realizaron una denuncia contra el Estado Mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que provocó que ésta emitiera una recomendación al Estado Mexicano.

Como consecuencia, fue creada la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, la cual inició una nueva averiguación previa al respecto, que generó la consignación en 2005 del general Francisco Quiroz Hermosillo como probable responsable de la desaparición de Rosendo Radilla, sin embargo, en septiembre del mismo año, el Juez Segundo de Distrito en Guerrero, a quien correspondió conocer del caso, se declaró incompetente declinando la competencia al fuero militar; en contra de dicha declinación, Tita Radilla promovió demanda de amparo, la cual fue desechada, interponiendo recurso de revisión, mediante el cual se confirmó la competencia del fuero militar. No obstante, para octubre de 2005, el Juez Primero Militar sobreseyó el juicio por la muerte del consignado.

Dieciséis años después de la desaparición, en 2007 se abrió una nueva averiguación previa ante la Procuraduría General de la República, la cual generó un informe que provocó nuevamente la intervención de la Comisión Internacional de Derechos Humanos y sometió el caso a la Corte Internacional de Derechos Humanos, la cual dictó sentencia condenando al Estado Mexicano el 23 de noviembre de 1999.

¿Cuáles fueron los efectos?

La Corte resolvió que el Estado Mexicano era responsable de graves violaciones a los derechos humanos de Rosendo Radilla, por lo que condenó a las siguientes acciones:

- El Estado mexicano debía garantizar la conducción eficaz y con diligencia en un plazo razonable, de los procesos penales en trámite respecto del caso, a fin de determinar la responsabilidad penal y aplicar las sanciones correspondientes.
- De igual manera, se ordenó continuar con la búsqueda y localización de Rosendo Radilla o sus restos mortales.
- Se ordenó al Poder Judicial la implementación de capacitación permanente a sus funcionarios en materia de derechos humanos y

específicamente en casos de presuntas violaciones a éstos derechos por parte de funcionarios militares, garantizando su observancia a través de la jurisdicción ordinaria o civil.

Asimismo, se le ordenó ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana de Derechos Humanos, situación que fue altamente debatida al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues hubo que reestructurar la figura del control de convencionalidad, la cual, en nuestro sistema jurídico, estaba reservado únicamente para el Poder Judicial Federal a través del amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. Es así, que apoyándose en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2001, que estableció la obligación de todas las autoridades del país de velar por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales suscritos por México aplicando la ley más favorable, se estableció que tanto en materia común como en materia federal se aplicaría éste control de convencionalidad, en vía directa por los órganos del Poder Judicial Federal y en vía incidental por el resto de los jueces en procedimientos ordinarios.

Esto es, si bien es cierto, los jueces de primera instancia no pueden declarar la invalidez de las normas (como sí lo puede hacer el Poder Judicial Federal), sí están facultados para dejar de aplicar normas inferiores, dando preferencia a los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, buscando la interpretación más favorable a la protección de derechos humanos, ejerciendo así, dicho control de convencionalidad.

En virtud de lo anterior, los jueces deberán llevar a cabo la interpretación de los asuntos de la siguiente manera:

1. *En sentido amplio*: A través de la norma que ofrezca la protección más amplia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución

Federal y en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano.

2. En sentido estricto: Si existieren varias leyes aplicables al caso concreto, dar preferencia a aquella ley que sea más acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano.

3. Inaplicar la ley si no cumple con el requisito de velar por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano.

- Se condenó a reformar el artículo 57, fracción II, inciso a) del Código de Justicia Militar al resultar incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incumpliendo lo establecido en el artículo 2° de la misma, el cual, obliga a los estados a adecuar su normatividad interna al instrumento en mención. Sin embargo, y pese a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció tal situación, hasta la fecha no ha sido cumplida la condena, ya que aún no se ha reformado el citado artículo.⁴⁷

De manera desafortunada, después de la anterior información, podemos darnos cuenta del enorme grado de impunidad que existe al interior de nuestro país, pues pese a los compromisos internacionales a los que el Estado Mexicano se ha sometido, y pese a los derechos que al mismo tiempo reconoce, una vez más es clara la ineficacia en la aplicación de dichos instrumentos, que únicamente sirven como pantalla al exterior del país y que provoca que al no obtener resultados favorables, la única alternativa sea acudir a instancias internacionales que garanticen la verdadera protección de los derechos humanos, situación que obliga al gobierno a prestar atención a lo sucedido, pero que, como en este caso en particular, a pesar de la presión internacional, sigue imperando el desinterés y

⁴⁷ Pese a que nuevamente en noviembre de 2010, la Corte Interamericana emitió dos nuevas sentencias condenando al Estado Mexicano a reformar el mencionado artículo, lo anterior, en los casos *Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs el Estado Mexicano* y el *Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera vs el Estado Mexicano*.

la impunidad en materia de protección de derechos humanos, y más aún, en contra de los grupos más vulnerables.

2. CASO AGUAS BLANCAS

El 28 de junio de 1995, miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) se dirigían en dos camiones a un mitin en Atoyac de Álvarez, cuando agentes de la Policía Judicial del Estado de Guerrero los detuvieron obligándolos a descender y tirarse al piso, sin embargo, al llegar el segundo camión y al momento de empezar a descender, los policías les dispararon, privando de la vida a 17 campesinos, posteriormente, éstos los obligaron a retirarse del lugar y sembraron armas a los cadáveres a fin de simular un enfrentamiento. Como resultado de la masacre, el 17 de julio de 1995 el caso fue denunciado ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos por el Partido de la Revolución Mexicana, esto, por la violación a los artículos 4°, 5°, 8°, 25 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Al respecto, con fecha 17 de julio de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, solicitó al Estado Mexicano en un plazo de 90 días, la información necesaria a fin de comprobar que se hubieren agotado los recursos internos, situación que no ocurrió sino después de dos prórrogas solicitadas por éste el 19 de febrero de 1996, período en el que la Comisión solicitó al Estado se tomaran las medidas necesarias a fin de garantizar la seguridad de los testigos. Posteriormente, el 15 de enero de 1997, los peticionarios descartaron cualquier solución amistosa, por lo que solicitaron a dicha Comisión emitiera un informe de conformidad con lo establecido por el artículo 50 de la Convención Interamericana, informando en dicha petición la falta de una investigación seria, de castigo a los responsables y de reparación adecuada del daño, la demora y anomalías en la investigación y proceso, así como declaraciones gubernamentales contradictorias.

Al emitir su informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que a pesar de las acciones tomadas por el Estado Mexicano, éstas no

fueron suficientes respecto de la responsabilidad imputada a altos funcionarios del Estado de Guerrero, entre ellos, el entonces Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, así como de servidores públicos cercanos a él. Al respecto también señaló, que pese a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a petición del Presidente, en la que emitió conclusiones señalando como responsables a dichos funcionarios, al no contar con fuerza coactiva, se convirtió en una mera declaración, lo que aunado a la declaración de incompetencia del Ministerio Público tanto Estatal como Federal, y a la exoneración del Gobernador por parte del Congreso Federal el 30 de mayo de 1996, restaron efectividad al procedimiento.

Ahora bien, en relación a la acusación de violación del Estado Mexicano de los artículos 1.1, 2°, 4°, 8° y 25 de la Convención, la Comisión Interamericana declaró al Estado Mexicano que efectivamente éste dejó de cumplir con los citados artículos al no garantizar el respeto a los derechos humanos y garantías impuestas por la Convención, ello, al existir falta de voluntad para ejercer las acciones penales respectivas y castigar a los responsables, al conceder la competencia de la investigación de acciones penales a un solo órgano, y al no garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal. El informe 49/2013 fue remitido al Estado Mexicano el 24 de octubre de 1997, dándosele un plazo de dos meses a México para que tomara las medidas correspondientes en base a las recomendaciones formuladas, sin embargo, el Gobierno Mexicano no dio respuesta sino hasta 16 días después de vencido el plazo, razón por la cual, la Comisión declinó a pronunciarse.

Posteriormente, y dándole seguimiento al caso, la Comisión recibió información de los peticionarios en relación al cumplimiento de las recomendaciones formuladas, documento mediante el cual se hizo del conocimiento de la multicitada Comisión que no se había aportado nueva información y que tampoco se había iniciado acción penal alguna, únicamente en el caso de la indemnización, se señalaron acciones como el pago de \$50, 000.00 por concepto de daño moral, el pago por parte del Estado por concepto de gastos

de inhumación, el otorgamiento de una pensión vitalicia de \$1 700.00, así como de becas de 100, 200 y 250 pesos, a algunos una vivienda o animales, y a los heridos un apoyo mensual de \$1000.00. Sin embargo, en el único rubro en el que se tomaron acciones, los peticionarios señalaron que en ningún momento el Gobierno del Estado elaboró estudios para conocer las condiciones de las víctimas, y que el apoyo no había sido otorgado a todos los interesados, por lo que dichas indemnizaciones fueron injustas y desproporcionadas.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Estado Mexicano no dio cabal cumplimiento a las recomendaciones por ella formuladas, por lo que reiteró las conclusiones y recomendaciones antes señaladas.

En este caso, es importante señalar el contexto político en el que se encontraba el país, nacionalmente, tras el asesinato en 1994 del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, Ernesto Zedillo fue electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo período presidencial estuvo marcado en gran parte por crisis económicas y un aumento en el desempleo y la pobreza, y particularmente en el caso del Estado de Guerrero, el entonces gobernador Figueroa Alcocer venía de un proceso electoral altamente cuestionado, lo que generó un clima de represión e impunidad y tuvo como consecuencia la creación de grupos opositores al gobierno. Cabe señalar que desafortunadamente éste individuo siempre estuvo protegido desde la Presidencia de la República, quienes aparentaron aportar una solución al conflicto, solicitándole la renuncia como gobernador del Estado, sin embargo, años después, incluso encabezó al PRI guerrerense e impuso a su hijo como diputado federal por su partido.

Lo anterior, no es más que otra muestra de la impunidad y nepotismo que impera en el Sistema Político Mexicano, y de la facilidad con la que el dinero y el poder logran pisotear los derechos humanos que en numerosas ocasiones el Estado Mexicano ha prometido proteger.

3. CASO ALBERTA ALCÁNTARA Y TERESA GONZÁLEZ

El 26 de marzo de 2006, elementos de la Agencia Federal de Investigaciones vestidos de civil, llevaron a cabo un operativo de aseguramiento de mercancía en el tianguis del Pueblo de Santiago Mexquititlán, en el Estado de Querétaro, situación que generó un conflicto entre agentes y comerciantes, quienes exigían el pago de sus mercancías. En virtud de ello, y que los daños ascendían a \$80,000.00, los agentes pactaron con los comerciantes el pago de dicha cantidad como reparación de los daños, ofreciendo como garantía de su cumplimiento que uno de sus agentes se quedaría en el pueblo hasta que el pago fuere realizado.

Es así que les fue entregada a los comerciantes la cantidad de \$70,000.00, la cual se dividió entre quince personas afectadas, a lo que la comunidad respondió liberando al agente federal. Posteriormente, el 27 de marzo de 2006, seis agentes de la Agencia Federal de Investigaciones rindieron declaración ante el Ministerio Público Federal, afirmando que habían sido secuestrados por un grupo de alrededor de 100 pobladores de Santiago Mexquititlán sin señalar a persona en particular, por lo que el 3 de agosto del mismo año, se inició un proceso en contra de los habitantes del pueblo, que culminó con la detención de las indígenas Alberta Alcántara y Teresa González por su presunta responsabilidad por dicho delito.

Cabe señalar, que al momento de la detención no se les explicaron los motivos de la misma e inmediatamente fueron trasladadas al Penal de San José el Alto y posteriormente, al Juzgado Cuarto de Distrito sin la presencia de un traductor ni defensor de oficio (en todo el proceso), violentando a todas luces lo establecido por los artículos 9º párrafo segundo y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Es así, que el 9 de agosto de 2006, se dictó auto de formal prisión en contra de las dos mujeres y posteriormente, sentencia condenatoria con una pena de 21 años de prisión por el delito de privación ilegal

de la libertad en su modalidad de secuestro. Asimismo, resulta de importancia hacer mención de que en ningún momento fue considerada su calidad de indígenas, ni se les dio preferencia a otro tipo de sanción diversa al encarcelamiento, violando así lo establecido en los artículos 9° y 10 de la Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En abril de 2009, la defensa de las indígenas interpuso apelación en contra de la sentencia condenatoria, la que tocó conocer al Tribunal Unitario del Vigésimo Segundo Circuito, y que tuvo como resultado la reposición del procedimiento hasta la etapa de desahogo de pruebas, en virtud de que no fue posible dar con el paradero del agente secuestrado y por lo tanto, nunca se llevó a cabo el careo que marca la ley, dejando así en estado de indefensión a las acusadas, violándose en su contra las garantías de legalidad y seguridad jurídica. De lo que puede advertirse que el Ministerio Público no llevó a cabo las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Por su parte, el 19 de julio de 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió una recomendación contra la Procuraduría General de la República por considerar que acusó a las mujeres basándose en testigos falsos y “de oídas”, por lo que las reacciones internacionales no se hicieron esperar y el 3 de agosto del mismo año, la Organización Mundial contra la Tortura clasificó como urgente el caso, al considerar que se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, asimismo, en febrero de 2010, Amnistía Internacional declaró a Alberta y Teresa como presas de conciencia. Dada la relevancia del caso, el 17 de marzo de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo la apelación que promovió la defensa de las indígenas, cuyo proyecto correspondió elaborar a la Primera Sala a cargo de la Ministra Olga Sánchez Cordero.

Finalmente, y después de cuatro años apresadas, el 28 de abril de 2010, La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tribunal de apelación, declaró inocentes a las indígenas Alberta Alcántara y Teresa González, revocando la condena de 21 años de prisión por el delito de privación ilegal de la

libertad en su modalidad de secuestro en contra de agente de la Agencia Federal de Investigación, lo anterior, al no acreditarse siquiera el secuestro y a que los agentes incurrieron en diversas contradicciones, sin poder demostrar la participación de las inculpadas.

Una vez más y pese a los Tratados Internacionales en pro de los derechos humanos, un grupo vulnerable vuelve a ser víctima de la corrupción y el manejo de influencias en el sistema jurídico mexicano, violentando tanto normas internas como Tratados Internacionales con toda impunidad. Sin embargo, y a pesar de haber logrado la liberación de éstas inocentes ¿Qué sucedió con las autoridades involucradas que no actuaron conforme a derecho? ¿Por qué dos inocentes pagaron durante cuatro años una pena que nos les correspondía y los verdaderos culpables siguen sin castigo?

Es cierto que se logró la libertad, pero ¿Existe en realidad un procedimiento sancionador que se cumpla?

IV. DERECHO A LOS RECURSOS NATURALES Y AL DESARROLLO.

1. DERECHO A LOS RECURSOS NATURALES.

Alrededor del ahora reconocido derecho al medio ambiente, han existido diversos posicionamientos y teorías que han tratado de explicar y de alguna manera justificar éste derecho. Una de las primeras teorías al respecto, si no es que la primera fue el denominado *modelo tecnocrático* alrededor del siglo XVII, que como bien refiere Benjamín Revuelta Vaquero: “... *parte de la idea de que la disponibilidad de la naturaleza y sus recursos es ilimitada. La naturaleza está al servicio del ser humano, creador de bienes de consumo, esto es, en su calidad de homo faber, y de la propiedad privada...*”⁴⁸; ésta teoría estaba básicamente

⁴⁸ REVUELTA Vaquero, Benjamín (coord.), *Los retos del derecho ambiental en México*, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 248.

fundada en las ideas de John Locke⁴⁹ respecto de la propiedad privada como un derecho básico de los hombres y anterior a la formación del Estado.

Por otra parte, *el modelo antropocéntrico*, nuevamente basó sus intereses en el individuo y sus necesidades, tal y como lo señala Ricardo Luis Lorenzetti: “... *todas las cosas, los bienes e incluso la naturaleza son apreciados como valiosos sólo en tanto produzcan una utilidad para los humanos...*”⁵⁰, es por ello, que directamente relacionado se encuentra el modelo *ecopersonalista*, el cual, y como consecuencia de los cambios en el medio ambiente derivados por la actividad del hombre, se interesó fundamentalmente en problemas ambientales, pero directamente vinculados con las condiciones de la vida humana y en buscar cierta calidad en dichas condiciones.

Ahora bien, contrariamente a los anteriores modelos, el *biocentrismo* consideró al ser humano como una especie más, y su objetivo fundamental era salvaguardar la vida de cualquier especie en el entorno. Finalmente y después de diversos procesos y formas de entender la relación del ser humano con la naturaleza, y comprendiendo la valía de los recursos naturales tanto para la utilidad de los seres humanos y su funcionamiento como sistema de vida, se entendió el derecho al medio ambiente como un derecho humano, siendo la comunidad internacional la primera en reconocerlo como tal en la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, y que fue la primera en identificar la amenaza que representaba la explotación descontrolada de los recursos naturales, y mediante la cual se solicitó a los gobiernos, empresarios y a los ciudadanos que tuvieran un mayor respeto por el medio ambiente y que lo protegieran como herencia universal del hombre para beneficio de toda la humanidad.

⁴⁹ Padre del Liberalismo moderno

⁵⁰ LORENZETTI Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. Aranzadi, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2010, p. 18.

Posteriormente, en el año de 1981 en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, se dispuso en su artículo 24 que *“Todos los pueblos tendrían derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo”*. Así mismo, en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador⁵¹, adoptado el 17 de noviembre de 1988, en el Salvador, San Salvador durante el decimotercero periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se dispuso:

1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*
2. *Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

Por su parte, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*⁵² celebrada en Río de Janeiro, Brasil en el año de 1992, produjo grandes beneficios, como la llamada *Agenda 21*⁵³, programa mediante el cual se establecieron acciones para favorecer el desarrollo sustentable en el siglo XXI, ésta declaración no vinculante se conforma por 40 artículos en los que se emiten más de 2500 recomendaciones en la materia, y que contiene principios de administración para la conservación y desarrollo sustentable de diversos tipos de bosques y la creación de la Comisión de Desarrollo Sustentable.

El primer problema que se trató de solucionar en México fue el de la contaminación ambiental, pero desde un punto de vista de salubridad, pues se

⁵¹ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de

⁵² La cual se celebró 20 años después de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo, en junio de 1972 y que planteó por primera vez cuestiones relacionadas con el cambio climático, sin embargo, el medio ambiente y el desarrollo adquirieron mayor importancia, particularmente, las cuestiones de Atmósfera, contaminantes atmosféricos y clima mundial, por lo que la preocupación por la destrucción de la capa de ozono y por la reducción de emisiones.

⁵³ Particularmente en nuestro país, la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha implementado diversas acciones tendientes a dar cumplimiento a la *Agenda 21*, entre ellas, la creación en 1996 de los *Indicadores de Desarrollo Sustentable* por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Nacional de Ecología (INE). Ahora bien, es relevante mencionar que fue a partir de marzo de 1997 que México se sumó voluntariamente a otros 22 países para aplicar la prueba piloto mundial para el desarrollo de dichos indicadores, los cuales, fungen como punto de partida para el diseño de estrategias y políticas en materia de desarrollo sustentable y a la vez como evaluación de los mismos.

trató de evitar que los problemas ambientales afectaran la salud humana, dicha situación, se plasmó en la reforma Constitucional en 1971, mediante la cual se introdujo al artículo 73 fracción XVI la idea de la contaminación y la competencia federal en la materia. De igual manera, en ese mismo año se expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Más tarde, en febrero de 1983 se sumaron grandes logros en materia ambiental, pues se adicionó un penúltimo párrafo al artículo 4° constitucional incluyendo así el derecho a la salud. Por otra parte, se adicionaron siete párrafos al artículo 25 constitucional, reforma mediante la cual se incorporó el término de “recursos productivos” y se estableció que su utilización estaría supeditada al interés general, así mismo, se hizo énfasis a la importancia de la conciliación entre el desarrollo y la protección al ambiente, ya que éste representaba la fuente natural que abastecía a los humanos de recursos.

Agosto de 1987 fue época de importantes reformas, la primera de ellas, al artículo 27 constitucional en su párrafo tercero y que incluyó la protección del equilibrio ecológico y se contempló el derecho de la Nación a imponer las medidas necesarias a la propiedad privada en beneficio del interés público y la conservación de los recursos naturales. Por su parte, la reforma al artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-G, otorgó al Congreso la facultad de expedir leyes para establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Ahora bien, en agosto de 1996, también fue reformado el artículo 122 constitucional, incluyendo en la base primera fracción V, inciso j) la facultad de la Asamblea Legislativa para dictar leyes en materia de preservación del medio ambiente.⁵⁴

⁵⁴ Asimismo, en el Distrito Federal se expidieron diversas Leyes en materia ambiental, en primer lugar, en el año de 1971 se expidió la Primera Ley Ambiental en México, la cual se denominó *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación*, que si bien era de carácter Federal, su primer ámbito de aplicación fue precisamente el Distrito Federal. Posteriormente, el 10 de agosto de 1987 se reformó la Constitución

Es así, que dados los avances y criterios Internacionales en materia ambiental y los esfuerzos realizados en el país, se reconoció por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano, esto**, mediante la reforma al artículo 4° del 28 de junio de **1999**, estableciendo que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”⁵⁵

Asimismo, y como parte de dicha reforma, también fue modificado el artículo 25 constitucional, artículo que fundamentalmente establece las bases para gozar de un derecho al desarrollo sustentable, como a continuación se señala:

Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27 y 73 F. XXIX G, generando un nuevo esquema ambiental, sin embargo, en el caso del Distrito Federal no se estipuló con claridad quién iba a ejercitar las facultades para legislar en materia ambiental y si la concurrencia estipulada en el artículo 73 XXIX G se aplicaría al Distrito Federal como entidad federativa o como municipio.

Por otra parte, con la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente el 28 de enero de 1988 se siguió un esquema con mayor concurrencia entre las entidades federativas y la federación, sin embargo, siguió dejando al Distrito Federal en indeterminación respecto del ámbito local de aplicación de la Ley Federal en su territorio. Es por ello, que éste cuenta con algunas disposiciones ambientales como el *Reglamento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios en su Zona Conurbada*.

Ley Ambiental del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del 2000. Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001 (Defensa de los derechos de los habitantes del DF a disfrutar de un ambiente adecuado)

Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de Abril de 2003 (Regular la Gestión Integral de los residuos sólidos considerados no peligrosos, así como la prestación del servicio público de limpia)

Ley de Aguas del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2003. (gestión integral recursos hídricos y prestación de servicios, tratamiento y rehusos aguas residuales)

Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de Marzo de 2004 (Reglamentar la Ley Ambiental del Distrito Federal en materia de Impacto Ambiental y Riesgo)

Ley para la retribución por la protección de los servicios ambientales del suelo de conservación del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de Octubre de 2006. (mecanismos para retribuir a núcleos agrarios y pequeños productores del Suelo de Conservación por la protección, conservación o aplicación de servicios ambientales)

⁵⁵ Cabe señalar, que mediante la reforma del 8 de febrero de 2012, éste artículo volvió a ser reformado para estar acorde al artículo 11 del Protocolo de San Salvador estableciéndose que *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar...”*.

“... 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...”

Al respecto cabe hacer mención de que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también establece éste derecho, como un principio de política ambiental, particularmente en su artículo 15 fracción XII, la cual señala:

“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho...”

En relación a lo anterior es conveniente resaltar que ya en el año de 1988, la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente concebía una visión más amplia del derecho a un medio ambiente adecuado, incluyendo el desarrollo, la salud y el bienestar, llegando a abarcar ésta Ley General un derecho más amplio que la propia Constitución, la cual se veía más limitada en la reforma del 28 de junio de 1999.

También fue modificado en este sentido el artículo 27 constitucional, el cual establece el principio de preservación y restauración del equilibrio ecológico, esto, mediante la reforma del 6 de enero 1992 y que fundamentalmente estableció que:

“...La Nación tendrá 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...”, por lo

que en consecuencia se dictaron las medidas necesarias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Tratándose del tema que nos avoca, la reforma constitucional al artículo 2° del 14 de agosto de 2001, por su parte estableció en el apartado A que:

“... Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder al uso preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades...”

“En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

Es relevante señalar que el derecho a un medio ambiente adecuado engloba a su vez diversos derechos que lo conforman como lo son el derecho a la información ambiental, el derecho a la participación social en la toma de decisiones que tengan que ver con el medio ambiente o bien el derecho a exigir la protección ambiental y reparación en caso de daño ambiental.

No obstante, y como antes ya se ha señalado, la riqueza del país ha llevado a que diferentes grupos o sectores de la sociedad, se interesen en ella, algunos velando por su protección, estudio y manejo, pero otros, interesados en su explotación.

2. DERECHO AL DESARROLLO

La idea del *desarrollo* como tal, empezó a gestarse y utilizarse a partir de la Revolución Industrial, sin embargo, es en la época de la Segunda Guerra

Mundial⁵⁶, en el año de 1944, cuando por vez primera se habla de temas relacionados con el derecho al desarrollo, esto, a través de la vigésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo en Filadelfia, reunión en la que particularmente se trataron las metas y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ésta declaración conocida como *Declaración de Filadelfia* fue de suma importancia, tanto que en la actualidad es la carta que contiene los principios y objetivos de la OIT, siendo un referente tanto para el mundo del trabajo como para todos los seres humanos; sin embargo, la parte que nos concierne de dicha declaración se encuentra en el numeral II inciso a) y establece que:

“...Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho tanto al bienestar material como al desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades...”

Esto es, mediante éste primer pronunciamiento, se le reconoce a todo ser humano el derecho a gozar de bienestar en todo ámbito. Ahora bien, cuatro años después, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, particularmente en su artículo 25, se establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure tanto al individuo como a su familia, salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, gozando de la facultad de acceder a seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, etc., en caso de la pérdida de sus medios de subsistencia por causas ajenas al individuo.

Con tales antecedentes y luego de que los países en vías de desarrollo no pudieran entrar al nuevo Orden Económico Internacional, es en la *Declaración*

⁵⁶ Se dice que la historia del derecho al desarrollo comenzó a gestarse originado por el conflicto entre el bloque soviético y el mundo occidental, por lo que Estados Unidos, que lideraba el grupo del mundo occidental hizo énfasis en la importancia de los derechos políticos civiles o individuales y el bloque soviético en los derechos colectivos o sociales. Es así que se generó un debate en la búsqueda de un nuevo orden económico mundial y por la igualdad de condiciones, o bien, por la ayuda internacional.

sobre el *Derecho al Desarrollo*⁵⁷, adoptada en la Ciudad de Viena el 4 de diciembre de 1986, que la comunidad internacional reconoce como tal el derecho al desarrollo como un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de los individuos con una justa distribución de los beneficios que de él se deriven, como complemento a la anterior idea, Díaz Muller ofrece el siguiente concepto:

*“El desarrollo es un proceso global en la medida que comprende un conjunto de factores económicos, políticos, culturales, tecnológicos, y naturalmente de orden jurídico”.*⁵⁸

Asimismo, y retomando la declaración, es en sus artículos 1° y 2° que se establece la inalienabilidad del derecho al desarrollo respecto de los seres humanos como sujeto central del desarrollo y mediante el cual, se facultó a todo individuo o pueblo para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que pudieran realizarse plenamente los derechos humanos y particularmente en el caso de los pueblos, la libertad para autodeterminarse y la soberanía sobre sus recursos naturales. De igual manera, en el artículo 2°, además de reconocerse como un derecho a los seres humanos, el desarrollo se estableció como una responsabilidad, por lo que se instituyó a los seres humanos el deber de proteger un orden político, social y económico propicio para el desarrollo.

No obstante y en observación a la evolución de las civilizaciones, se llegó a la conclusión de que el nivel de desarrollo tenía efectos directos en el medio ambiente, por lo que en el año de 1980 surgió el concepto de *desarrollo sustentable*, ello, a través de la *Estrategia Mundial para la Conservación de la*

⁵⁷ De un total de 159 votos, 146 países la adoptaron (Entre ellos México), Estados Unidos se negó y 8 países, se abstuvieron de votar (Dinamarca, Finlandia, República Federal de Alemania, Islandia, Israel, Japón, Suecia y el Reino Unido).

⁵⁸ DÍAZ Muller, Luis T., *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, p. 26 .

*Naturaleza*⁵⁹, documento por medio del cual, se buscó una conciliación entre el desarrollo económico y la conservación y protección del ambiente. Sin embargo, fue en el año de 1987 a través del Informe Brundtland⁶⁰, que se estableció el concepto de desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, concepto, que fue incorporado a todos los programas de la ONU y que fungió como precedente en la materia, y que definió objetivos comunes entre las naciones a fin de unir esfuerzos para evitar la destrucción paulatina del ambiente.

En virtud de lo anterior, en el año de 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o "*Cumbre para la Tierra*"⁶¹ los países acordaron adoptar un enfoque de desarrollo que fuera amigable con el medio ambiente pero que a la vez asegurara el desarrollo económico y social, es así, que surgieron documentos tendientes a cumplir dicho objetivo, como el denominado *Programa Agenda 21*, la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* o la Convención sobre Diversidad Biológica. Siguiendo la misma tendencia, en el 2002, se celebró la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* o *Cumbre de Johannesburgo*⁶², la cual tuvo como objetivo dar seguimiento al Programa 21 para el logro del desarrollo sostenible.

Por su parte, y particularmente hablando de nuestro país, en México, el Derecho Internacional ha servido como base para la implementación del derecho al desarrollo, por lo que podríamos señalar que el primer fundamento al respecto lo encontramos en el artículo 133 constitucional, el cual establece que los Tratados y Convenciones Internacionales serán considerados como la Ley Suprema de la Unión. Ahora bien, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquellos tratados o convenciones

⁵⁹ Creada por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Fondo Mundial para la Naturaleza en colaboración con la UNESCO.

⁶⁰ Surgido de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en abril de 1987 como un reporte socio económico y ambiental que evidenciaba los problemas ambientales globales y proponía una serie de medidas para revertir sus efectos, primordialmente, introdujo el concepto de desarrollo sostenible.

⁶¹ La cual se llevó a cabo entre el 3 y el 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

⁶² Dicha cumbre se celebró del 26 de agosto al 4 de septiembre en el Centro de Congresos de Sandton.

suscritos por el Estado mexicano relativos a Derechos Humanos se encuentran a la par de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás por debajo de ella, tal y como se señala en la Jurisprudencia de la Novena época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI, Mayo de 2010, página: 2079, Tesis XI.1o. A,T.45 K, Aislada, Materia (s): común, registro No. 164509.

“TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. *Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.”*

Y Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, noviembre de 1999, página: 46, Tesis P.LXXVII/99, Aislada, Materia (s): constitucional, registro No. 192867.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a 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 de 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 a 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 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 pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación 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 en 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 JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."

De igual manera, y particularmente hablando de pueblos y comunidades indígenas, en el artículo 2° constitucional en su apartado A fracción V se les reconoce el derecho a preservar y mejorar su hábitat, así como la integridad de sus tierras, por su parte, en el apartado B y como parte de los derechos que abarca el derecho al desarrollo, se faculta a la Federación, Estados y Municipios para promover la igualdad de oportunidades para los pueblos y comunidades indígenas a través de políticas que garanticen su desarrollo integral, desde el fortalecimiento de sus economías, el incremento a los niveles de escolaridad, el acceso efectivo a los servicios de salud, acceso a las comunicaciones y el apoyo a actividades productivas relacionadas con el desarrollo sustentable.

Esto es, el derecho al desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas representa el derecho que tienen para que se asegure su participación en el proceso económico, siendo éste orientado a la promoción y respeto de la dignidad de las personas, el respeto a los derechos humanos y a la diversidad cultural, política y lingüística. Es relevante señalar que para el logro de dicha incorporación al proceso económico, deben considerarse sus patrones de organización social, creencias religiosas y el uso de los recursos.

Después de las consideraciones anteriores es posible distinguir dos enfoques respecto del derecho al desarrollo, tal como lo señala Héctor González Espinoza:

“En lo Internacional, es un sistema normativo objetivo, que regula las relaciones entre Estados que son jurídicamente iguales pero económicamente desiguales y busca la transformación de esas relaciones sobre la base de la cooperación internacional, a fin de remediar los desequilibrios entre los Estados y proporcionarles oportunidades iguales en lo que a tal logro se refiere. En lo interno, es un derecho subjetivo público, que condensa las

demás nobles aspiraciones de la persona y de los pueblos, en cuanto a disfrutar un nivel digno de vida”⁶³.

Finalmente y como una forma de recapitulación a continuación se enumeraran algunas características propias que pudieren servir para definir el derecho al desarrollo:

1. Es un proceso global, que tiene como sujeto al ser humano, y su finalidad radica en su plena realización en todo aspecto, económico, físico, intelectual, moral o cultural.
2. En dicho proceso, es necesaria la participación efectiva de los individuos y las colectividades en pro del cumplimiento de sus objetivos.
3. Directamente relacionado con el derecho al desarrollo se encuentran los derechos civiles y políticos, evitando siempre cualquier tipo de discriminación.
4. El desarrollo es un tema que concierne tanto a los países desarrollados como a aquellos en desarrollo y a la comunidad internacional en su totalidad.

5. LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y DERECHOS INDÍGENAS.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, fue creado gracias a la recomendación emitida durante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano, la cual, se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972 y cuya actual sede se encuentra en Nairobi, Kenia. Ahora bien, no menos importante resulta señalar que para un mejor manejo de las cuestiones relacionadas con el Programa, los territorios que forman parte del mismo se han dividido en Oficinas regionales, correspondiéndole a nuestro país la *oficina regional para América Latina y el Caribe*, la cual se sitúa

⁶³ “El desarrollo humano y el derecho al desarrollo.”, Ponencia ante la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Islas Canarias, España. Documento inédito de la Secretaría Ejecutiva de la CNDH, México, 1996.

en Panamá y que se encarga de seis áreas prioritarias que son *cambio climático, desastres y conflictos, manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, sustancias dañinas y eficiencia de los recursos.*

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los servicios ambientales “... *son los generados por los ecosistemas, necesarios para el concierto y sobrevivencia del sistema natural y biológico en su conjunto...*”⁶⁴, estos es, son aquellos beneficios que la humanidad recibe de los diferentes ecosistemas y de las especies que los integran y que son esenciales para su bienestar, ya sea que los reciban de manera natural o bien, a través de su manejo sustentable, lo cual puede suceder a nivel local, regional o global. Ahora bien, dentro de dichos servicios se encuentran el de *suministro* como puede ser alimento y agua, el de *regulación* como lo referente a inundaciones, sequías, degradación de desechos, *de base o de soporte* como la formación del suelo y ciclos de los nutrientes y los denominados *culturales* entre los que destacan los beneficios espirituales, religiosos o recreacionales. De las anteriores aseveraciones podemos darnos cuenta de que dichos servicios son esenciales para el ser humano, por lo que cualquier afectación a la naturaleza repercute directamente en la población y por lo tanto en el deterioro de la calidad de sus servicios ambientales.

En relación con el punto anterior, resulta importante hacer mención de que en el pasado éstos servicios eran gratuitos y abundantes, sin embargo, la explotación excesiva de los recursos, naturalmente ha generado escases y deterioro de los mismos, por ejemplo, el desmedido crecimiento de la población y en consecuencia el aumento de las necesidades a satisfacer; o bien, el apoyo de los gobiernos mediante políticas con incentivos económicos que normalmente benefician a unos cuantos, poniendo en peligro la integridad de la mayoría de la población y la sustentabilidad de los recursos en pro de las generaciones futuras.

⁶⁴ BOEGE, Eckart, *Protegiendo lo nuestro: manual para la gestión ambiental comunitaria, uso y conservación de la biodiversidad de los campesinos indígenas de América Latina*, México, INI, Programas de las Naciones Unidas para el desarrollo del medio ambiente, Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, 2000.

Asimismo, y no menos importante resulta el hecho de que los servicios ambientales no se valoran económicamente como deberían, y debido a que muchos de ellos no se cotizan o son objeto en el mercado, y no resultan redituables para los dueños de las tierras en las que se producen, dichos dueños deciden explotar sus tierras de la forma que les es común y no de acuerdo a las cualidades naturales del territorio.

Ahora bien, los servicios ambientales, como antes se mencionó, proporcionan a la sociedad servicios invaluableles, por lo que éste tema ha formado parte importante en la agenda internacional, existiendo programas específicos derivados de diversos tratados y convenios internacionales, por una parte, en el Convenio sobre Diversidad Biológica, se contempla la posibilidad de que algunos de los servicios ambientales sean retribuidos con recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente⁶⁵. Un ejemplo de lo anterior es la denominada “captura de carbono”, mediante la cual, poblaciones y comunidades se ocupan por dar un manejo adecuado a sus bosques, recuperando áreas degradadas o bien, manteniendo un equilibrio entre el consumo de leña y la siembra de árboles, por lo que se dice que “capturan” carbono del aire con los árboles, así como la materia orgánica de los suelos, contrarrestando de alguna manera los efectos de gases de efecto invernadero que generan las grandes industrias.⁶⁶

Por otra parte, y particularmente hablando del tema que nos ocupa, es relevante señalar que directamente relacionado a los servicios ambientales está el derecho de los indígenas al manejo de los recursos que se encuentren en sus

⁶⁵ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se creó en el año de 1991 entre Gobiernos, instituciones Internacionales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, con el objetivo de abordar cuestiones ambientales de alcance mundial, principalmente, se encarga de realizar donaciones a países en desarrollo o bien, con economías en transición para proyectos relacionados con el medio ambiente. Actualmente reúne a los Gobiernos de 182 países miembros y es la mayor fuente de financiamiento para proyectos relacionados con la mejora del medio ambiente mundial.

⁶⁶ En diversos países, son las propias industrias las que se encargan de realizar aportaciones económicas para de alguna manera contrarrestar los efectos negativos que causan al medio ambiente, y muchas veces, dichas aportaciones son utilizadas como pago a las comunidades indígenas por sus labores de protección del entorno, generando así, ecofuentes de trabajo y satisfaciendo tanto las necesidades de la naturaleza como las de los seres humanos.

territorios, derecho reconocido tanto nacional como internacionalmente, es así, que un ejemplo de dicha relación, la encontramos en los bosques y selvas del país, territorios que casi en su totalidad son ocupados por comunidades y ejidos, perteneciéndoles el 70% de los bosques y selvas en el país, porcentaje del cual cerca de 5 millones son población indígena y cuyos habitantes realizan actividades de aprovechamiento forestal, inclusive algunos constituyendo algún tipo de empresa forestal comunitaria. Asimismo, y después de largos procesos de consulta, se han obtenido grandes acuerdos tendientes al incremento de áreas silvestres comunales, a la regeneración de áreas forestales y a mejorar el manejo de áreas de producción de leña en comunidades indígenas de Oaxaca y Chiapas.

Sin embargo, y a fin de valorar los servicios que ofrecen los ecosistemas y como una forma de retribuir económicamente su conservación, se ha planteado la posibilidad de hacer pagos por servicios ambientales, lo que a su vez sirve como un incentivo económico para los dueños de terrenos con recursos aprovechables de donde se generan éstos servicios y como compensación por los costos de conservación y buen manejo del territorio. Es así, que en los Estados de Coahuila y Veracruz se han desarrollado iniciativas para pagar por servicios ambientales hidrológicos o bien por la captura de carbono en las selvas chiapanecas, esto, a través del gobierno Federal y particularmente con el apoyo de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)⁶⁷, la cual entre 2003 y 2011 asignó alrededor de 6 012 millones de pesos para servicios ambientales y proyectos de conservación, lo que benefició a más de 5 800 ejidos y comunidades en el país.

En la actualidad, nuestro país es objeto de numerosos y exitosos proyectos relacionados con el pago por servicios ambientales, un ejemplo de ello, es la *Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca* en los Estados de Michoacán y parte del Estado de México, la cual cuenta con grandes extensiones de bosque y está integrada por 93 núcleos agrarios conformados por 59 ejidos y 13

⁶⁷ La Comisión Nacional Forestal se creó mediante decreto presidencial el 4 de abril de 2001 como Organismo Público Descentralizado con el objetivo de desarrollar, favorecer e impulsar actividades productivas de conservación y restauración en materia forestal así como para participar en la creación de programas tendientes a la aplicación de políticas relacionadas con el desarrollo sustentable.

comunidades indígenas de origen Mazahua y Otomí. Éste proyecto, comenzó sus actividades gracias a la iniciativa del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. (FMCN) y el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF México) a través de un fondo patrimonial inicial de 6.5 millones de dólares, el cual tenía como objetivo fundamental, asegurar la conservación de la zona de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca y que más tarde se convirtió en el *Fondo Monarca* entre 1999 y 2000, de manera paralela a la ampliación de la Reserva.

A fin de cumplir el objetivo de asegurar la conservación de dicho territorio, éste programa se basó en dos acciones principales, una, el otorgamiento de apoyos a ejidos y comunidades indígenas para que cambiaran sus permisos de aprovechamiento forestal y por otra parte, el pago por servicios de conservación a ejidos y comunidades indígenas que no contaban con permisos de aprovechamiento. Resulta importante hacer mención de que éste proyecto ha gozado de éxito gracias a su bien definido instrumento financiero, el cual se basa en aportaciones por fondos concurrentes y la suma de esfuerzos de organizaciones civiles nacionales y extranjeras como la Fundación Packard, Alternare, Biocenosis, Naturalia y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, académicas, como el Instituto de Geografía de la UNAM y la Universidad de Stanford e instancias del Gobierno Federal y de los estados como agencias gubernamentales estatales y federales como la CONANP y la PROFEPA.

Por otra parte, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a través de su *Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales*⁶⁸ ha ofrecido apoyos para la conservación y manejo sustentable de los ecosistemas forestales, con el objetivo fundamental de mantener en ciertas condiciones los ecosistemas y así favorecer la generación de servicios ambientales, esto, a través de contratos entre los propietarios y la misma institución, contratos mediante los cuales, el dueño se

⁶⁸ Programa que ha sido operado por la Comisión desde el año 2003 y que derivó de la reforma al artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, mediante la cual, una parte de los recursos recaudados por el uso y aprovechamiento del agua se destinarían al pago de servicios ambientales.

obliga a mantener la cobertura forestal o bien, a realizar prácticas que permitan conservar el ecosistema natural del terreno y la CONAFOR a su vez, se obliga a pagar una compensación fija por hectárea por un periodo de cinco años. Sin embargo, no es posible dejar de lado que existen costos y beneficios en el tema del pago por servicios ambientales, pues resulta de suma importancia establecer y delimitar el desempeño de las comunidades indígenas al respecto, ya que si bien, por un lado, el pago que se realiza por dichos servicios representa para éstas comunidades un ingreso extra, por el otro bien puede significar una forma de explotación.

Desde el punto de vista ambiental, bien podría estarse en la postura de que el simple hecho de proteger y preservar el ambiente es ya un gran logro y alcance, sin embargo, resulta necesario establecer un punto medio entre lo ambiental y lo social, ya que también es necesario beneficiar al ser humano como trabajador u obrero prestador de los servicios ambientales.

Derivado de ello, y de la degradación del medio ambiente es posible apreciarse el surgimiento de un sector de la economía encargado de invertir en la naturaleza, y por lo tanto, otro, el de los trabajadores, que se encargará de realizar los servicios ambientales, sin embargo, éste cambio de una actividad productiva a una reproductiva en pro de la naturaleza, normalmente representa una desventaja o un intercambio desigual económicamente hablando, ya que en la mayoría de los casos éstos trabajos son mal remunerados y no existe la representación y orientación necesaria para igualar dichas condiciones por lo que resulta necesaria la elaboración de normas que determinen cómo y en qué magnitud deben pagarse dichos servicios ambientales. Sin embargo, no hay que perder de vista que si bien, mediante éstos servicios ambientales se neutralizan en alguna medida los daños causados al medio ambiente, lo verdaderamente trascendente es cambiar la forma de producción, para ganar conservando y no destruyendo; es evidente que a todas luces dejar de contaminar resulta más barato que pagar por la contaminación y daños producidos, como bien lo señala

Guillermo Torres Carral “... lo importante es que el trabajo del hombre se realice en compatibilidad con el trabajo de la naturaleza...”.⁶⁹

6. GESTIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA.

Por gestión, en sentido *lato* o estricto, se entiende la acción y efecto de administrar⁷⁰, por lo tanto, el hecho de gestionar significa llevar a cabo todas aquellas diligencias tendientes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Ahora bien, en el caso particular de la denominada *gestión ambiental*, podemos entenderla como todas aquellas acciones tendientes al logro del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, o bien, como lo señala Pedro Luis López Sela:

“... La gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito...”.⁷¹

Asimismo, podemos considerar a la gestión ambiental como una guía que nos conduce para conseguir un adecuado equilibrio entre el desarrollo económico, el crecimiento de la población, el uso racional de los recursos y la protección y conservación del ambiente.

De las aseveraciones anteriores y de las facultades propias de la Federación antes mencionadas, podemos considerarla, primordialmente como parte de las atribuciones y acciones del Estado con miras al logro de las políticas públicas del gobierno en materia de aprovechamiento de los recursos naturales, que como bien ya se señaló, tienen como objetivo fundamental el logro del

⁶⁹ TORRES, Carral Guillermo, “EL PAGO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS”, *Revista Ra Ximhaj*, enero- abril, año/vol. 2, número 001, Universidad Autónoma Indígena de México, 2006, P. 202.

⁷⁰ Diccionario de la Real Academia Española

⁷¹ LÓPEZ, Sela, Pedro Luis, *Derecho Ambiental*, Edit. IURE, México, 2006, p. 218.

desarrollo sustentable, esto, aunado al derecho constitucionalmente reconocido a un ambiente adecuado, por lo que incluye a su vez todos aquellos actos relacionados con la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente en general. No obstante, en la actualidad es ya común que la sociedad civil se vea involucrada en la ejecución de acciones relacionadas con la gestión ambiental, por lo que bien podría decirse que es una función compartida.

Es por ello que resulta posible señalar que la gestión ambiental se integra por:

- La política ambiental.
- El ordenamiento territorial
- El derecho de protección al ambiente.
- La protección y administración del ambiente (Ya sea a través de evaluación del impacto ambiental, estudio, control y tratamiento de la contaminación, educación ambiental y protección a la flora y fauna)

La Secretaría del Medio Ambiente y Protección al Ambiente (SEMARNAT), cuenta con un *Centro de Información para la Gestión Ambiental*, mediante el cual se brinda información y se promueve la participación pública en pro de los procesos de Gestión y Protección Ambiental, ello, a través de la distribución de materiales, asesorías por internet, videoteca y acceso a publicaciones en la materia.

Derivado de lo anterior, podemos darnos cuenta de que la gestión ambiental trasciende a las actividades de la mayoría de la población, sin embargo, existe un grupo en especial en el que la estrecha relación de sus habitantes con los recursos naturales y en general con el medio ambiente forma parte del desarrollo de sus actividades cotidianas, éste sector específico de la sociedad son las comunidades, por lo que podemos hablar de *gestión ambiental comunitaria*, la cual comparte acciones y objetivos con la gestión ambiental en general pero que tiene la particularidad de que es llevada a cabo por los integrantes de pueblos y

comunidades indígenas. En este caso, y como se ha visto antes, el actuar inconsciente del hombre y sus necesidades han provocado un detrimento en el medio ambiente, desde la revolución industrial hasta la era de la tecnología, sin embargo, a través de la gestión ambiental comunitaria se busca el regreso a las técnicas ancestrales para la utilización consciente de los recursos naturales, al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente puntualiza lo siguiente:

*“... El uso no destructivo de la naturaleza, que incorpora a la producción, circulación y consumo en los saberes y culturas indígenas distintas a la occidental, basadas principalmente en la capacidad fotosintética de la biomasa del planeta, implica un replanteamiento de los fundamentos y de las relaciones sociales regionales, nacionales e internacionales...”*⁷²

Esto es, buscar una alternativa proveniente de los saberes milenarios de los pueblos y comunidades indígenas, que ayude a evitar o bien a disminuir los efectos de los procesos destructivos resultado de la economía actual. Es relevante señalar que a lo largo del tiempo, estos pueblos y comunidades indígenas han logrado evolucionar con el entorno adaptando los recursos a sus necesidades actuales, gracias a sus conocimientos y a partir de la estrecha relación que tienen con el entorno y la naturaleza.

En el caso particular de nuestro país, la gestión ambiental y el desarrollo sustentable surgieron como parte de las metas sociales a cumplir por el Estado, como una forma de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos explotando los recursos ambientales, sin embargo, y dadas las condiciones ambientales, una segunda etapa de la gestión ambiental en México en la década de los años

⁷² BOEGE, Eckart, *Protegiendo lo nuestro: manual para la gestión ambiental comunitaria, uso y conservación de la biodiversidad de los campesinos indígenas de América Latina*, México, INI, Programas de las Naciones Unidas para el desarrollo del medio ambiente, Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, 2000, p. 13.

setenta impulsó políticas públicas que se enfocaron en una conciencia colectiva de la contaminación y su impacto a la salud, así como cuestiones relacionadas con asentamientos humanos. Asimismo, y como consecuencia del crecimiento de asentamientos humanos, en una tercera etapa, la gestión se centró en problemas de contaminación y con la creación de la Ley Federal para la Protección al Ambiente, se buscó una integración de la gestión ambiental, lo que más tarde dio lugar a la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), finalmente, la cuarta etapa de la gestión ambiental centró las políticas públicas en labores de conservación y equilibrio de los recursos naturales con miras al logro de un desarrollo sustentable.

Como sabemos, México posee una gran diversidad biológica⁷³ y cultural, lo que constituye un verdadero reto para lograr su conservación, ello, aunado a la división y especialización del trabajo, lo que dificulta en alguna medida la determinación de competencias en la materia, por lo que la eficiencia de la gestión ambiental depende mayormente de que el sistema administrativo facilite el manejo de los componentes del medio ambiente. Es por ello, que en estrecha coordinación entre dependencias federales y locales se han tomado medidas tendientes a beneficiar el desarrollo de zonas rurales de alta marginación y a alcanzar el desarrollo sustentable, entre ellas, la creación de **áreas naturales protegidas**⁷⁴ como los parques nacionales, zonas protectoras forestales o reservas de la biósfera (normalmente a partir de un instrumento legal de reconocimiento o creación), o bien, **predios propiedad de ejidos o comunidades indígenas**⁷⁵ que se dedican a la conservación ecológica, es decir, campesinos o indígenas que crean sus propias reservas bajo su responsabilidad y

⁷³ Por lo que forma parte de los denominados *países megadiversos* junto con Australia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, India, Indonesia, Madagascar, Perú y la República Democrática del Congo. Pero, ¿Por qué se les denomina así? Porque en ellos se encuentra el 70% de la biodiversidad del planeta entre diversidad de animales y plantas, particularmente en nuestro país, se encuentra el 12% de las especies conocidas por la ciencia, ubicándose en quinto lugar en plantas, cuarto en anfibios, segundo en mamíferos y primero en reptiles.

⁷⁴ Figura que será debidamente definida en la siguiente página.

⁷⁵ Por ejemplo, la Zona de *Mazunte*, la *Sierra Norte* y *Los Chimalapas*, todas ellas en el Estado de Oaxaca y que ofrecen gran cantidad de actividades ecoturísticas.

que generalmente no cuentan con documento legal que las acredite, sin embargo, significan un importante avance en materia de conservación a nivel nacional.

Lo anterior, constituye una acción natural, pues como ya se ha mencionado con frecuencia diversas zonas pobres habitadas en su mayoría por campesinos e indígenas son precisamente las áreas aún conservadas y ricas en biodiversidad. Las *áreas naturales protegidas* constituyen uno de los pilares en la búsqueda del equilibrio entre el desarrollo social, el desarrollo productivo sustentable y el desarrollo de infraestructura económica y de servicios, áreas, cuyo manejo y administración dependen de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Ésta Comisión, fue creada el 5 de junio del 2000, con la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) e independientemente del manejo de las áreas naturales protegidas en el país, se encarga de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)⁷⁶, normalmente aplicados a dichas áreas y cuyo propósito radica en reducir la pobreza y marginación de las zonas rurales e indígenas.

Sin embargo, la implementación de áreas naturales protegidas en nuestro país no fue sencilla, y fueron numerosos los instrumentos considerados para su efectiva aplicación, internamente, la promulgación de la Constitución de 1917, que contenía regulaciones y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales e internacionalmente la Cumbre de la Tierra en 1992 y la ya citada Agenda 21, dando lugar en el mismo año⁷⁷ en nuestro país a la creación de la

⁷⁶ Desde 1995 la Federación, gobiernos estatales y municipales han trabajado en estrecha coordinación en numerosas regiones prioritarias ubicadas en estados de la República con diversas condiciones ecológicas, en las cuales coinciden problemas sociales y ambientales y se ha facilitado la creación de Consejos Técnicos Asesores de las Reservas (CTA), Subcomités de Apoyo a Regiones Prioritarias (SARP) y Consejos de Desarrollo Regional Sustentable. Así mismo la SEMARNAT ha financiado la elaboración de estudios de diagnóstico y diseño de programas regionales en las regiones PRODERS, lo que ha generado acuerdos y consensos respecto de acciones a corto, mediano y largo plazo, ello, con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), a través del programa denominado "*Fortalecimiento de la sociedad Civil* en las políticas públicas para el desarrollo sostenible".

⁷⁷ Cabe señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1989-1994 se establecieron estrategias y planes tendientes al ordenamiento ecológico y la protección de los recursos naturales, ya que debido al uso irracional y descontrolado de los recursos se han puesto en peligro diversos ecosistemas.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) mediante acuerdo emitido por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 13 de marzo de 1992 y el *Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)*, el cual, surgió en el mismo año durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de Río de Janeiro, Brasil, en el que el Gobierno de México y de los Estados Unidos se comprometieron a aportar un fondo patrimonial al respecto, por lo que en enero de 1994, se constituyó legalmente como una asociación civil sin fines de lucro.

Pero, ¿Qué es un *área natural protegida*?, según la Ley General Para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), son “...*Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la Ley...*”⁷⁸ son territorios de tierra y agua que prácticamente no han sido tocados por el hombre y que se mantienen en su estado natural y sobre los cuales se han tomado acciones de tipo legal o administrativo para su manejo y conservación a largo plazo. Una vez que ha quedado claro dicho concepto, resulta importante conocer cuáles son los objetivos fundamentales de un *área natural protegida*, entre las que destacan:

- El aseguramiento de la continuación de procesos evolutivos.
- Proteger y preservar la biodiversidad del país.
- Asegurar la calidad del medio ambiente.
- Generar un modelo económico basado en el desarrollo sustentable.
- Dotar a la población de oportunidades de recreación al aire libre.
- Enfocar acciones en pro del pleno desarrollo de campesinos, pueblos y comunidades indígenas generando oportunidades estables de trabajo.

⁷⁸ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3°, fracción II.

No obstante, para llevar a cabo las actividades antes señaladas las áreas naturales protegidas se han dividido en categorías, las cuales, permiten identificar el tipo de función de cada área al establecerse de acuerdo a las características únicas y especiales del territorio y por lo tanto, el manejo de los recursos que de él se derivan, así como la forma de administración y evaluación de actividades. Es así que de conformidad con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP), en nuestro país y a lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en su artículo 46, dichas áreas se clasifican en *Parques Nacionales, Reservas de la Biósfera, Áreas de Protección de la Flora y la Fauna, Santuarios, Áreas de Protección de Recursos Naturales y Monumentos Nacionales*, las cuales suman en total 176 de carácter federal, que representan más de 25,387,972 hectáreas⁷⁹.

Los Parques Nacionales son los que más abundan en nuestro territorio, existiendo 67 en la actualidad, éstos, se caracterizan por ser áreas con uno o más ecosistemas con un importante valor de belleza escénica, científico, educativo, de recreación, histórico, por la existencia de flora y fauna o bien por su aptitud para el turismo. Es relevante señalar que además de la riqueza natural con la que cuentan, pueden contar con objetos, estructuras o sitios culturales que se manejan como parte integral de las áreas naturales protegidas, por lo que tienen gran potencial para el desarrollo de actividades recreativas, educativas y culturales. En segundo lugar, y para ésta investigación de suma importancia se encuentra la **Reserva de la Biósfera**, las cuales suman 41 en el territorio, siendo áreas con uno o más ecosistemas no alterados por la acción del hombre o que requieren ser preservados o restaurados y en los que habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo aquellas en peligro de extinción.

En tercer lugar se encuentran las Áreas de Protección de Flora y Fauna, las cuales suman 37 y cuya importancia radica en que cuentan con hábitats de cuya preservación depende la existencia, transformación y desarrollo de flora y

⁷⁹ http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/

fauna silvestres. Así mismo, en cuarto lugar tenemos a los Santuarios, los cuales suman 18 y se caracterizan por tener una considerable riqueza de flora y fauna, principalmente de hábitats de distribución restringida y que por lo tanto requieren ser protegidas.

Por su parte, y en quinto lugar se encuentran las Áreas de Protección de Recursos Naturales, que suman 8 en total y que se destinan a la preservación y protección del suelo, cuencas hidrográficas, las aguas y en general recursos en terrenos forestales. Finalmente, tenemos 5 Monumentos Naturales que de igual forma cuentan con uno o más ecosistemas y que normalmente tienen gran aptitud para el desarrollo del turismo.

Ahora, si bien, a simple vista la idea de crear áreas naturales protegidas administradas por indígenas o programas de ecoturismo, pareciera una aportación que resuelve dos problemas a la vez, esto es, el deterioro ambiental y la difícil situación económica indígena, cabe cuestionar qué tan eficiente ha resultado para nuestro país.

RESERVA DE LA BIOSFERA DE LA REGIÓN DEL ALTO GOLFO DE CALIFORNIA Y DELTA RÍO COLORADO

A manera de ejemplo, analizaremos ciertos casos en particular, el primero de ellos, *la Reserva de la Biósfera de la Región del Alto Golfo de California y Delta Río Colorado*, la cual abarca terrenos de los municipios de Mexicalli en Baja California, San Luis Río Colorado y Puerto Peñasco en Sonora y que fue decretada como área natural protegida el 10 de junio de 1993.

La reserva cuenta con una superficie de 934, 756, 25-00 hectáreas y es una zona rica en flora y fauna como la vaquita, el mosquetero occidental, el camarón azul, jaiba y almeja, entre otras. Sin embargo, también alberga a una de las comunidades indígenas más antiguas, cuya importancia radica en su carácter binacional al asentarse en los límites con los Estados Unidos de América, y que se denomina pueblo de cupacá; ancestralmente, y dada su ubicación, éste grupo tuvo en la pesca su principal actividad económica, no obstante, al igual que

muchos otros grupos indígenas, poco a poco han sufrido del despojo de sus tierras.

Son diversos los factores de tal despojo, sin embargo, el auge por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales les ha jugado en contra, por ejemplo, en el país vecino, la creación de centros turísticos y represas ha provocado que éstos deban cambiar sus lugares de residencia y por lo tanto sus principales actividades económicas. Algo similar pasa en nuestro país, pues a raíz de la declaratoria de dichos territorios como área natural protegida, los cupacá se han visto limitados para ejercer la pesca debido a las numerosas restricciones e inspecciones de SEMARNAT, lo que los ha obligado a desplazarse a zonas áridas, dificultando al máximo su supervivencia.

En razón de lo anterior, en el año 2002, los cupacá emitieron una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuyo dictamen recomendó a la SEMARNAT entre otras cuestiones, la modificación del programa de ordenamiento del área natural protegida a fin de atender debidamente las necesidades económicas y culturales de los cupacá, así como brindarles los espacios necesarios de participación para la toma de decisiones en pro del equilibrio del ecosistema, y a la SAGARPA, el otorgamiento de los permisos necesarios para ésta comunidad indígena, pero a pesar de ello, la situación no ha mejorado, pues constantemente son víctimas de decomisos, destrucción de sus redes, detenciones ilegales, altercados con las autoridades y bloqueos para el traslado y comercialización de su producto, violando así el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a sus recursos naturales, al desarrollo y por lo tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

PROYECTO TURÍSTICO BARRANCAS DEL COBRE

Casos similares se presentan en Chihuahua, Estado que alberga entre otras a las comunidades indígenas de Bacajípare, Huetosachi, Mogotavo, del Municipio de Urique, Repechique y Bocoyna que ocupan alrededor de 16, 924

hectáreas, y que en afán de lograr un crecimiento económico en la región, los Gobiernos Estatal y Federal, dieron inicio a uno de los proyectos más ambiciosos en la Sierra Tarahumara, el cual fue denominado “*Proyecto Turístico Barrancas del Cobre*”, el cual, y que pone en evidencia la falta de equilibrio entre las ganancias económicas y el impacto socio-ambiental, principalmente para éstas comunidades.

En la comunidad de Mogotavo, en el Municipio de Urique, la población manifestó su preocupación por las constantes amenazas, intimidaciones y agresiones por parte de “Soluciones emprendedoras del Norte, S.A. de C.V. SOFOM EMR”, para que abandonaran sus tierras, lo anterior, con la intención de edificar hoteles, restaurantes y espacios de recreación.

Ésta situación ha generado la presentación de denuncias ante las autoridades correspondientes, pero que desafortunadamente no han sido debidamente atendidas ni resueltas.

Asimismo, el 23 de agosto de 2013, representantes de las comunidades indígenas rarámuris enviaron una solicitud de información al Sistema Infomex, dirigida al fideicomiso Barrancas del Cobre y la Secretaría de Economía, a través de la cual, pretendían conocer detalles del Proyecto turístico “Barrancas del Cobre”, solicitud, que obtuvo una respuesta negativa, pues supuestamente la información que deseaban conocer, era catalogada como reservada. Evidentemente, no se trataba de una solicitud cualquiera, sino, una solicitud proveniente de los principales afectados por la obra, lo que a todas luces, viola en perjuicio de los pueblos indígenas rarámuris el derecho de consulta y participación reconocidos tanto por nuestra Ley Fundamental como por el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo, y cuya observancia es obligatoria.

CONCLUSIONES

La lucha indígena no es un movimiento de reciente creación ni está determinada por algún acontecimiento o país en particular, es más bien, un cúmulo de esfuerzos que a través de los siglos han buscado el reconocimiento de los derechos indígenas en el mundo.

Probablemente, es en el ámbito internacional donde se ha logrado en mayor medida ese reconocimiento, primordialmente, a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual, estableció características no limitativas atribuibles a los pueblos y comunidades indígenas y tribales y sirvió como referente mundial en la materia, generando cambios significativos en la legislación interna de diversos países. Como consecuencia de lo anterior, el “reconocimiento” de la pluriculturalidad en México adquirió gran relevancia, lo que dio como resultado la reforma constitucional de 2001 y que permite señalar lo siguiente:

PRIMERA. La importancia del reconocimiento de la pluriculturalidad y autonomía indígenas, radicó fundamentalmente en el interés de legitimación del Estado y en la reafirmación de su hegemonía.

SEGUNDA. Teniendo como fundamento el Convenio 169 de la OIT y luego de la reforma constitucional de 2001, nuestro país estableció la responsabilidad del Estado de combatir prejuicios y eliminar la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales, asentando en el artículo 1° la prohibición de todo tipo de discriminación, particularmente la relacionada con cuestiones de origen étnico, y en el artículo 2°, el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación, lo que más tarde dio lugar a la creación en 2003 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Si bien es cierto, a partir de la ratificación del Convenio se dieron cambios significativos en materia indígena, también lo es que éstos cambios se han concebido más como una forma de “cumplir” con los compromisos internacionales adquiridos que una verdadera preocupación por el mejoramiento de las

condiciones de éste sector de la población. Al respecto, cabe señalar que si bien en el artículo 1° se asentó la prohibición de la discriminación, también lo es que éste pronunciamiento en la Carta Magna tiene diversas implicaciones, entre las que resulta fundamental la detección de todas aquellas leyes que pudieren incurrir en dicha falta y por lo tanto, adecuarlas al nuevo marco constitucional, sin embargo, no se hace mención alguna y mucho menos se establece un término o fecha a partir de la cual ésta situación deba ser observada.

Lamentablemente en el caso del artículo 2° constitucional, la historia pareciere repetirse pues pese a la frase sacramental que establece el reconocimiento de la pluriculturalidad al interior de nuestro país, (negando todo tipo de discriminación), por otra parte se estableció el carácter de único e indivisible de la Nación mexicana, esto es, ¿la Nación mexicana es única o es plural? Y en todo caso, ¿es entonces la pluralidad un sinónimo de inviabilidad para la convivencia armónica, el reconocimiento y respeto de derechos? Pareciere que para los legisladores mexicanos así fue, sin embargo, cumplieron.

TERCERA. En el artículo 2° constitucional, se asentó que el criterio fundamental para determinar la aplicabilidad de las leyes en materia indígena era precisamente la conciencia que los propios grupos tuvieran sobre su identidad, sin embargo, éste no es un criterio suficiente para delimitar su aplicación, pues la razón de ser de toda norma es esencialmente regular la conducta de un sujeto determinado, y que en base a sus necesidades particulares, este sujeto genere el accionar del aparato legislativo. Esto es, a la vez que se reconoció el pluralismo en nuestro país, se dejó claro el carácter unilateral de su sistema normativo, pues a lo largo de la reforma, se buscó crear una ficción de Estado bueno, justo, protector y “pluricultural”, pero que mantiene la hegemonía del poder, reafirmando una relación de dominación entre las leyes del Estado y las leyes indígenas.

CUARTO. Si bien en el Convenio no se asentó como tal el concepto de *libre determinación*, sí se reconoció el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la participación, consulta, autogestión y a decidir respecto de sus prioridades. Al

respecto, en el artículo 2° constitucional sí se hizo mención del derecho a la autodeterminación, entendido como la libertad de los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas de convivencia, organización política, económica, cultural, así como para crear y aplicar sus propios sistemas normativos.

En este sentido, se creó en mayo del 2003 la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* cuyo motivo de ser fue precisamente el de fungir como instancia de consulta, evaluación y capacitación para la elaboración de programas y políticas relacionadas con la materia indígena. Sin embargo, ¿podemos hablar de un verdadero reconocimiento?

Es necesario apuntar que a pesar de estar acorde al Convenio 169 de la OIT, el criterio para la aplicabilidad del convenio es vago, lo que genera confusión y desprotección, además, de que no es posible la utilización del término “*autodeterminación*” pues en momento alguno se concede a los pueblos y comunidades indígenas la libertad que el término implica, ya que en realidad lo que se establece es un sometimiento o especie de adaptación al Estado Mexicano, pero “reconociendo las diferencias culturales”. Esto es, para ejercer algún “derecho reconocido” los indígenas deben toparse con diversos obstáculos, primero, que sean considerados como aptos para la aplicabilidad de las normas en materia indígena, segundo, enfrentarse a la interpretación que hagan las legislaturas de los Estados para con sus constituciones, tercero, que a pesar de que algún conflicto haya sido resuelto por autoridades indígenas, ésta resolución esté sujeta a la convalidación o reconocimiento que haga alguna autoridad del Estado; en razón de lo anterior, no es posible hablar en nuestro país de una verdadera autonomía o autodeterminación indígena.

QUINTO. Como antes se señaló, parte fundamental de la reforma versó sobre el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a las modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, sin embargo, a pesar de que éste derecho se encuentra

asentado en la Constitución Federal, no ha sido debidamente observado y en la práctica no se lleva a cabo. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en diversos artículos de la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, como lo establecido en el artículo 106, con el cual, se buscó abrir paso para la creación de una ley reglamentaria basada en los artículos 4° y 27° constitucionales; el primero de ellos y antes de la reforma de 2001, contenía las cuestiones relacionadas con los indígenas del país, y el segundo, hacía especial referencia a la obligación de las autoridades de velar por las tierras pertenecientes a los grupos indígenas; sin embargo, al ser nuevamente reformado el artículo 4°, no se volvió a hacer referencia a la ley reglamentaria pendiente.

De igual forma, y como otro intento por dar certeza jurídica a las tierras indígenas, en el artículo 152 fracción III de la misma Ley Agraria, se estableció que debían inscribirse en el Registro Agrario Nacional los títulos de las comunidades o en su caso, los títulos mediante los cuales fueran reconocidas como ocupantes o comunidades tradicionales, evidentemente con estrecha relación al derecho *de uso y disfrute preferente de los recursos naturales*. Desafortunadamente y pese a éstos esfuerzos, la falta de normatividad clara y específica en la materia, sigue provocando la irregularidad jurídica, que se traduce en la carencia de títulos o escrituras públicas, conflictos sociales y a la larga, en una inminente limitación a la posibilidad de desarrollo del campo mexicano, pues hasta el momento no se ha definido la personalidad jurídica que los grupos indígenas ostentan en el país, los territorios que éstos ocupan y mucho menos la calidad con la que lo hacen.

SEXTA. Nuevamente, y en cumplimiento a un compromiso internacional adquirido, la reforma en materia indígena abarcó el derecho al desarrollo. Como antes se señaló, éste derecho abarca todas aquellas condiciones mínimas de las que éstos deben gozar para un progreso efectivo y va de lo educativo, a la salud, a contar con espacios de convivencia y recreación, vivienda, hasta participación activa de la sociedad en la toma de decisiones.

Pero, ¿Qué tan eficaces han sido las medidas tomadas por el Estado? La educación es sin duda, uno de los pilares para alcanzar un pleno desarrollo tanto social como económica y culturalmente hablando, razón por la cual, se creó la Dirección General de Educación Indígena, sin embargo, es de destacarse que desde su creación, ésta Dirección tuvo como propósito generar un organismo por medio del cual se estableciera un modelo para *incorporar* a los indígenas a la nación, pero “procurando” el impulso y conservación de la educación bilingüe bicultural.

Esto es, ¿Cómo puede hablarse de *incorporación* a la Nación y de protección de la educación indígena? Nuevamente nos enfrentamos al dilema de establecer la política del país en torno a lo indígena, pues por un lado, se advierte una tendencia a la unificación, comprometiendo las características indígenas propias y por el otro, se pretende preservar éstos conocimientos milenarios, a todas luces, resulta imposible, aunque en la práctica lo evidente es la tendencia a su paulatina desaparición.

SÉPTIMA. El tema indígena es sumamente amplio, tanto, que es posible abarcar un sin número de aristas, situación prácticamente imposible para un sólo proyecto de investigación, por lo que en este caso, nos concentraremos en el tema del desarrollo, particularmente, el desarrollo sustentable.

Nuestro país, se encuentra en un proceso de cambio continuo derivado de las afectaciones climáticas producto de la actividad humana, las actividades productivas de hace diez años no son tan eficaces en la actualidad y en múltiples casos, los recursos que antes abundaban se han ido agotando paulatinamente, por lo que es ya una necesidad trabajar en la generación de nuevas actividades productivas, que además de cumplir con su propósito económico, propicien una relación amigable con el medio ambiente y sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a los constantes cambios de la naturaleza. Cabe señalar, que en la actualidad nuestro país cuenta con una importante diversidad biológica, que si es

adecuadamente protegida, en un futuro significará la fuente de múltiples alternativas de empleo y subsistencia.

Teniendo como fundamento el derecho reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a disfrutar de un ambiente adecuado y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, es que resulta relevante resaltar los beneficios que el correcto manejo de los *servicios ambientales* y la *gestión ambiental comunitaria* significan para el desarrollo del país:

- a) Como ya se mencionó, gran parte de los indígenas en el país viven en pobreza extrema al carecer de los recursos básicos para su subsistencia, ante tal situación, con la creación de Áreas Naturales Protegidas a cargo de indígenas, se aprovechan los conocimientos ancestrales de éste grupo de población en cuanto a sustentabilidad de los recursos naturales y automáticamente se les brinda un medio de subsistencia.
- b) Al hacer la declaración de Área Natural Protegida, y dependiendo del tipo de aprovechamiento permitido, además de conservar y preservar los ecosistemas, se evita el problema de los despojos de tierras indígenas.
- c) En su mayoría, las técnicas utilizadas por los indígenas son totalmente viables, pues los elementos necesarios se encuentran en la naturaleza, son sencillos y tienen una eficacia probada, por lo que no se requiere una inversión tan profunda.
- d) Se les permite ser actores de su propio destino.

¿Qué se requiere?

- a) La observancia del principio de igualdad, es decir, *Dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.*

- b) Llevar a cabo la planeación del aprovechamiento y preservación de la diversidad del país de acuerdo al potencial de cada región.
- c) En relación al punto anterior, que cada entidad federativa esté obligada a llevar a cabo un estudio pormenorizado del potencial de sus territorios, la identificación de las zonas con más potencial y su ubicación exacta, para en base a ello, generar políticas públicas que favorezcan el aprovechamiento sustentable.
- d) Que cada entidad federativa apoyada de expertos, se encuentre en la obligación de contar con un estudio pormenorizado y de actualización constante respecto de los pueblos indígenas en la región, su ubicación y datos de migración o emigración.
- e) En base a los datos recabados y con el apoyo de expertos, se lleve a cabo trabajo de capacitación a grupos agrarios e indígenas de técnicas innovadoras o mejoradas para un aprovechamiento sustentable basado en el potencial de sus territorios.

OCTAVA: Como ya se mencionó, en atención al principio *pacta sunt servandae*, el Estado Mexicano, al contraer obligaciones frente a la comunidad internacional tiene la obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial interno, medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas, sino también de las Convenciones Internacionales en las que México sea parte, por lo que cabe señalar que el artículo 2° del Convenio 169 de la OIT, estableció la obligación de los gobiernos parte de ejercer todas aquellas acciones encaminadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Uno de ellos y parte fundamental de éste trabajo, es el deber de los Estados de salvaguardar el medio ambiente de los pueblos, asentado principalmente en los artículos 4°, 7° y 15 del citado Convenio.

Éste derecho, se pretendió hacer valer en estrecha cooperación y coordinación con los pueblos interesados e incluso se asentó el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de sus recursos, así como a decidir sus prioridades de desarrollo tanto económicas como

sociales y culturales, evidentemente, con tendencia a la mejora de su calidad de vida y al mismo tiempo, para lograr un desarrollo sustentable del ambiente, garantizando su preservación.

NOVENA. En nuestro país cada vez son menos las zonas intocadas por el ser humano, por lo que aquellas que aún conservan su belleza natural, resultan un atractivo excepcional. En virtud de lo anterior, el denominado ecoturismo ha ganado terreno en nuestro territorio, sin embargo, en gran número de casos el lugar ideal para asentar estos sitios radica precisamente en tierras pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (dada su estrecha relación con el medio) lo que ha provocado conflictos agrarios al por mayor.

Como ya antes se mencionó, uno de los principales problemas es la cuestión de la apropiación de tierras indígenas por actores externos a las comunidades, situaciones como la renta de tierras, derechos de propiedad vendidos a inversionistas y despojos, son hechos constantes que afectan a éste sector de la población. No obstante, y a pesar de los programas creados por el ejecutivo, claramente la tendencia del Estado apunta a favorecer la economía, pero no una economía equitativa, sino, aquella favorable a empresas e intereses particulares, pasando por alto tanto el cuidado del medio ambiente como de los derechos y cosmovisión indígena.

Lamentablemente, son precisamente las instituciones agrarias, encargadas de velar por la tierra, las que han facilitado las gestiones para que las empresas ajenas a las comunidades logren explotar los territorios indígenas, ya sea mediante acciones o incluso omisiones en cuestiones relacionadas ya sea con aspectos laborales, de seguridad, financiamiento o infraestructura. Sin embargo, el costo de estas “facilidades” otorgadas a la inversión, a menudo ha generado impacto ambiental y social, así como graves violaciones a derechos humanos. Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la cual entre otras atribuciones tiene la de evitar los latifundios, investigando sobre el acaparamiento o la concentración

de tierras, y al respecto participar como representante legal de ejidos y comunidades, en pro de la defensa y regularización de la tierra.

Como es de esperarse, el despojo de tierras indígenas produce a su vez diversos efectos en cadena, como migración, pérdida de identidad, de sus formas originarias de subsistencia y por lo tanto generación de condiciones de marginación. No obstante, y como ya se ha señalado anteriormente, aquellos pobladores que deciden permanecer en dichos sitios son el centro de numerosos conflictos y amenazas, que van desde la competencia desleal respecto de negocios locales, la explotación desmedida de sus recursos naturales y exclusión de los beneficios obtenidos en sus tierras, así como de la participación en la toma de decisiones. Situación evidente, pues la desigualdad de condiciones entre los grandes corporativos y los pueblos indígenas, es abismal, siendo la única esperanza de éstos pueblos y comunidades su asociación con organizaciones sociales y no gubernamentales que les brindan asesoría legal y jurídica en la defensa de sus territorios.

DÉCIMA. Si bien, de lo anterior es posible percatarse de la serie de problemáticas a las que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas, cabe agregar como punto fundamental la falta de eficiencia y aplicabilidad de las normas y programas creados con el fin de poner solución a ellas, pues de la gran diversidad existente, prácticamente ninguna se aplica de forma que genere verdadera efectividad. Ésta situación ha provocado que frente a dispositivos legales ineficaces, la opción más viable sea precisamente recurrir a procedimientos y recursos internacionales. Sin embargo, y a pesar de la importancia de dichos procedimientos y del avance que significa la exposición de los asuntos a nivel internacional, el camino tampoco es fácil de recorrer, pues en diversas ocasiones la falta de coercitividad en las resoluciones de Tribunales Internacionales, vuelve a ser un factor de peso que da paso a la desprotección.

A mi parecer, este cuestionamiento puede ser analizado desde dos perspectivas. La primera, formalmente, y como se ha analizado, nuestro país ha

“cumplido” con la elaboración de instrumentos jurídicos cuyo objetivo ha sido el “reconocimiento” de derechos a pueblos y comunidades indígenas, de los que se desprende una gama variada de leyes, reglamentos e instrumentos internacionales, por lo que de manera “formal” y ante la mirada internacional, México ha trabajado por los derechos indígenas, sin embargo, la segunda perspectiva tiene que ver con el plano de lo material, con la aplicación de las normas creadas al respecto y su efectividad para satisfacer el objeto para el que fueron creadas.

Al respecto, cabe reiterar que no es suficiente la existencia “jurídica” de derechos y libertades, ya que se requiere trasladar esos derechos al acceso de oportunidades, a bienes, servicios y recursos que permitan a los integrantes de éstos grupos vulnerables alcanzar un desarrollo pleno e independiente, que como ya se ha señalado, nuestro país reconoce como el derecho a un medio ambiente adecuado. Sin embargo, para su tutela y protección, es necesario que los Estados garanticen un adecuado acceso a la información, la oportunidad de la población de participar en los procesos de toma de decisiones y garantizar un acceso afectivo a procedimientos judiciales y administrativos.

No obstante, una gran cantidad de leyes tanto en materia indígena como en materia ambiental no se cumplen, ya sea por omisión, corrupción, o intereses económicos que resultan preponderantes al momento de la toma de decisiones que afectan a éstos sectores. En virtud de lo anterior, resulta indispensable la participación activa de la sociedad, una sociedad propositiva, que haga valer su derecho a la información, para que a través de ese ejercicio, los ciudadanos participen en los procesos de adopción de decisiones y exijan cuentas y resultados a quienes los gobiernan.

Por otra parte, un elemento fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas, además de la participación de la sociedad, radica en la necesidad de crear o mejorar los procedimientos sancionadores y de

investigación, cuyos órganos han demostrado en reiteradas ocasiones ineficiencia en el cumplimiento de su labor.

DÉCIMA PRIMERA: Finalmente, y después de haber analizado a profundidad diversos puntos del derecho indígena, así como los esfuerzos de protección a éste grupo por muchos considerado vulnerable, cabría reflexionar si ésta “protección” funge como tal o significa el principio de la marginación. Cabe señalar que en principio, los indígenas son mexicanos y como tales, gozan de los derechos y garantías establecidos en la ley, independientemente de su origen, razón por la cual, cabe cuestionarse si en términos prácticos el tratar de mantener “intacto” su entorno como indígenas realmente les favorece.

Lo anterior, porque el mundo cambia constantemente, día a día las nuevas tecnologías marcan la pauta a seguir en la evolución de la sociedad, y pretender que éste grupo se mantenga ajeno a dichos cambios resulta retrógrada, ya que como antes se mencionó, los indígenas como mexicanos tienen derecho al desarrollo y a acceder a los servicios educativos, de salud, a la seguridad social, tienen derecho al empleo, a un salario digno y en general a acceder a todo tipo de condiciones que les permitan una vida digna y decorosa. A mi parecer, los esfuerzos de las políticas públicas dirigidas a éste sector de la población, debieran estar enfocados a eliminar esa separación y más bien, buscar la igualdad de condiciones en la sociedad mexicana en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Ed. Porrúa, México 2003.

ACUÑA LLAMAS, Francisco J., *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una Institución a medio camino*, Edit. Estudios Constitucionales, Universidad Anáhuac, Segunda edición, México, 2003.

BRAÑES RAÚL, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2000.

CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla (coord.) *et al.*, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

CARMONA LARA, María del Carmen y HERNÁNDEZ MEZA, Lourdes (Coord.), *Temas selectos de derecho ambiental*, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM y PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, México, 2006.

CASTAN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Editorial REUS, S.A, Madrid 1992, cuarta edición, p. 286.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Ley agraria con comentarios*, Editorial Porrúa, México, 2005.

DÍAZ MULLER, Luis T., *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Derecho indígena*, Ed. Porrúa, México, 2002.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Ed. Porrúa, México, 2011.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos de los indígenas en México*, Serie: Derechos indígenas 3, Ediciones Casa Vieja, México, 2002.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Ediciones Coyoacán, México, 2005.

LÓPEZ SELA, Pedro Luis, FERRO Negrete Alejandro, *Derecho ambiental*, Ed. IURE, México, 2008.

LORENZETTI, Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. Aranzadi, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2010.

MOGUEL Julio y SAN JUAN Carlos (Cood.), *Sistemas jurídicos de la pluriculturalidad México*, Universidad Indígenas Intercultural de Michoacán, México, 2004.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, Ed. Porrúa, México, 2005.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín, *Los retos del derecho ambiental mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2011.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, Ed. PORRÚA, México, 1998.

SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, *LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO*, México, 2000.

STAVENHAGEN Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, Primera edición, México, 1988.

REVISTAS

TORRES CARRAL, GUILLERMO, *Revista Ra Ximhai*, "EL PAGO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS", enero-abril, año/vol. 2, número 001, Universidad Autónoma Indígena de México, 2006.

INTERNET

LIBROS

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso: Los Nayerij*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E: Varios, núm. 61, México, 1994.

LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, ISBN 968-36-3476-1 (chechar datos)

LÓPEZ, Bárcenas Francisco, *Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna, S.A. de C.V., 2012, pp. 309, en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3171/15.pdf>

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, 19a ed., México, Ed. Porrúa, 1983, pp 667., en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2109/12.pdf>

Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado, México, CDI, Dirección de Derechos Indígenas, 2007, pp.170, en:
http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf

PONENCIA/ CONFERENCIA

GABBERT, Wolfgang, *Los juzgados Indígenas en el sur de México*, en Ponencia presentada en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxtepec, México, 2006, en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/Ponencias/Mesa%20Sieder%20y%20Ariza/GabbertWolfgang.pdf

ROCCATTI, Mireille, *El derecho a la identidad cultural*, en Conferencia Magistral organizada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 12 de abril de 1999, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/36/pr/pr26.pdf>

SCHMELKES, Silvy, *Educación y pueblos indígenas: Problemas de medición*, Presentación en el Panel sobre Vulnerabilidad Educativa en el Seminario Internacional “Medición de Grupos Sociales Vulnerables”, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 18 y 19 de octubre de 2011. (Vol. 4 Núm. 1 enero-abril 2013)

REVISTA

CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN, “*Legislación Ambiental en el Distrito Federal*”, en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 87, año 1996, septiembre-diciembre, ISSN 0041 86 33, Nueva Serie año XXIX, P. 817, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art4.htm>

HERNÁNDEZ CHONG CUY, MARÍA AMPARO, “*El derecho humano a cumplir las penas de prisión en un lugar cercano al domicilio*”, en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 33, IJF, 2012, págs. 103 a 130,

en:

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/07%20MARIA%20AMPARO%20HERNANDEZ%20CHONG%20CUY.pdf>

RUIZ MASSIEU, MARIO, “*Génesis del latifundismo en México*”, en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 38, año 1980, mayo-agosto, ISSN 0041 86 33, Nueva Serie año XIII, P. 451, en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/38/art/art7.pdf>

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas, en: http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga_61-295/ga_61-295_s.pdf

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Convenio Sobre la Diversidad Biológica.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas.

Declaración sobre el derecho al Desarrollo.

Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.

Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.