



**UNIVERSIDAD  
DE  
SOTAVENTO, A.C.**



---

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA DEFENSA  
LEGAL, EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS A FIN DE  
GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO PENAL, EN EL ESTADO DE  
VERACRUZ.**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**ISIS CITLALI CRUZ CASTILLO**

**A S E S O R D E T E S I S:**

**LIC. JOSÉ MANUEL RICÁRDEZ REYNA**

**COATZACOALCOS, VERACRUZ**

**JUNIO DE 2021**



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.

## Dedicatoria

A mis padres Aurelia Castillo Chazari y Fermín Cruz Hernández por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad, ya que cuando emprendí esta meta no dudaron en mí, pusieron toda su confianza y esfuerzo, me formaron con reglas y algunas libertades, pero al final de cuentas siempre me motivaron para alcanzar mis anhelos.

A mis hermanos José, Rosa y Nayvi porque ustedes sumaron esfuerzos y sacrificios para que yo terminara lo que hoy es una realidad.

Pero sobre todo dedico esto a ti Katlen Sofía y a nuestra pequeña familia., hija posiblemente en este momento no entiendas, pero para cuando seas capaz quiero que te des cuenta de lo que significas para mí ya que gracias a dios y a tu padre hoy puedo hacerte participe de esto, llegaste en el momento preciso para enseñarme que terminar la carrera y convertirme en madre fueron unos de mis retos más grandes y que cuando las ganas sobran los obstáculos se vuelven menos difícil y hoy eres la razón de mis esfuerzos y mi mayor motivación.

Con mucho cariño y amor este logro es de ustedes, los amo.

## Agradecimiento

Mi agradecimiento se dirige a quien ha forjado mi camino y me ha dirigido por el sendero correcto, a dios, el que en todo momento está conmigo ayudándome a aprender de mis errores y a no cometerlos otra vez.

También agradezco a mis profesores por guiarme en estos 5 años de licenciatura ya que sin ustedes esto no hubiese sido posible pues me transmitieron de sus conocimientos, hubo días donde les decía no entiendo que es esto, de verdad gracias por todo, en especial a mi asesor ya que se convirtió en un gran amigo y futuro colega., porque no agradecerle al director de carrera ya que cuando más necesite de su apoyo siempre actuó ante mis peticiones solicitadas.

## Contenido

Dedicatoria .....	II
Agradecimiento .....	III
Resumen.....	VI
Introducción.....	1
CAPITULO I.....	2
REFERENCIAS METODOLÓGICAS.....	2
1.1 Planteamiento del problema .....	2
1.2 hipótesis de trabajo y variables .....	4
1.3. objetivos de la investigación .....	4
1.3.1. Objetivo general.....	4
1.4 Justificación del estudio.....	6
1.5 Bosquejo de los marcos de referencia .....	9
1.5.1 Conceptual.....	9
1.5.2 Teórico .....	12
1.5.3 Histórico .....	12
1.5.4 Contextual.....	13
1.6.1. Tipo de Investigación.....	14
1.6.2. Enfoque metodológico .....	14
1.6.3 Métodos jurídicos.....	14
1.6.4 Técnicas de investigación.....	15
CAPITULO II .....	16
ANTECEDENTES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MEXICO. .....	16
2.1 Derecho Mesoamericano.....	16
2.2 Derecho Indígena y el Estado-Reino.....	18
2.3 Derecho Indígena y el Estado Republicano. ....	19
2.4 la rebelión zapatista y la reforma constitucional.....	21
CAPTULO III .....	24
AUTONOMIA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDES INDIGENAS VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE .....	24

3.1 libre determinación o autodeterminación.....	24
3.2 sistemas normativos internos (usos y costumbres) .....	30
3.3 consejo consultivo estatal para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades de indígenas de Veracruz de Ignacio de la llave.....	34
3.4 situación social actual de los pueblos y comunidades de indígenas de Veracruz de Ignacio de la llave. ....	36
Justificación. ....	85
CAPITULO IV .....	103
4.1 reconocimiento de los derechos indígenas dentro del contexto internacional.....	103
4.2 estudio del racismo y sus implicaciones en los grupos indígenas.....	115
Conclusión: .....	152
Propuesta.....	157
Bibliografía .....	158
legislación .....	158

## Resumen.

El presente trabajo de Tesis titulado: Aplicación efectiva de los medios de defensa jurídicos en los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Veracruz, parte de la pregunta de Investigación: ¿Qué se requiere para que los mecanismos de defensa jurídicos ante la procuración y administración de justicia para los pueblos indígenas sean eficaces?

En esta pregunta se planteó la hipótesis de que los mecanismos de defensa jurídicos ante la procuración y administración de justicia, no se atienden como debería de ser, pues estos en la práctica en ningún momento son eficaces, puesto que no se atienden los principios de autodeterminación y respeto a los usos y costumbres en materia indígena.

El objetivo general es el de determinar los mecanismos de defensa jurídicos ante la procuración y administración de justicia para los pueblos indígenas, puesto que en la práctica no se da.

Para el efecto de la realización del presente trabajo se llevó a cabo una metodología jurídica documental la que me permitió en las conclusiones comprobar la hipótesis planteada, dando con ello respuesta al planteamiento del problema

## Introducción

En este trabajo, se abordara la problemática del acceso pleno a la jurisdicción del Estado, a las personas indígenas como lo establece el artículo 2do., apartado A Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que se deben tomar en cuenta sus propios sistemas normativos internos, se abordara el tema respecto de la libre determinación o autodeterminación que le fuera otorgada a los pueblos indígenas en el mencionado artículo de la Carta Magna, y que ellos puedan actuar y resolver como cualquier otra autoridad conformada sin que contravengan a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que el Estado tenga eficacia en la aplicación efectiva de los medios de defensa jurídicos en los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y las que transiten por la entidad veracruzana sin que pase por inadvertida lo legalmente tutelado para esta población.

En el capítulo uno, se observan los métodos de investigación que se empleó para la realización del estudio del problema; en el capítulo segundo se abordan los antecedentes desde la colonización hasta el día de hoy; en el capítulo tercero se logra apreciar la situación actual de los pueblos indígenas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de la entrada en vigor del nuevo código nacional, en el cual se sigue hablando de los derechos de los pueblos indígenas, sin que existan los medios y mecanismos para que estos sean llevados a cabo, en el capítulo cuarto se propone que el Estado, implemente la efectividad de los medios de defensa jurídicos en los pueblos y comunidades indígenas.

# CAPITULO I

## REFERENCIAS METODOLÓGICAS.

### 1.1 Planteamiento del problema

En la historia del Estado mexicano, a través de los movimientos sociales que se han suscitado entre los que se cabe señalar el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el año de 1994, en el que entregan los puntos petitorios en beneficio de los pueblos indígenas del país al gobierno federal y éste se compromete a otorgarles a la libre determinación; es hasta el día 14 de agosto del año dos mil uno con la reforma **al artículo 2° . Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:**

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

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

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

**El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.**

**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 a 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.**

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

Lo antes descrito en armonía con las leyes locales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aunado con las instituciones de los tres poderes que se encuentran en esta Entidad, y que estos se involucren en la participación e independientemente de las atribuciones que les confieran la normatividad vigente, para que existan y sean de efectividad los medios de defensa jurídicos en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas a efecto de que se les brinde el pleno acceso a la jurisdicción del Estado como lo es en procuración y administración de justicia, como lo que se abordara en el presente trabajo.

Ahora bien, como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deben tomar en cuenta sus propios sistemas normativos internos al entrar en este tema, se debe abordar de manera obligada la autodeterminación que le fue otorgada con la reforma a los pueblos indígenas en el artículo 2° de la Carta Magna y toda vez que de estos pueblos mediante el cual ellos pueden actuar y resolver como cualquier otra autoridad conformada sin que contravengan los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo relevante realizar la presente investigación a efecto que el Estado tenga la eficacia en la aplicación efectiva de los medios de defensa jurídicos e

os pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y las personas indígenas que transiten por la entidad veracruzana sin que pase por inadvertida a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; respecto a la autodeterminación, los sistemas normativos internos, usos y costumbres de estos pueblos de esta entidad y, así como también los que transiten en esta.

El Banco Mundial (2005), realizó un estudio en donde México, ha evolucionado en el tema de desarrollo humano; el acceso pleno a la jurisdicción, la procuración y administración de justicia a las personas indígenas. Conocer el eficaz conocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas, como lo considera Francisco López Bárcenas (2002), en dos aspectos fundamentales: un ideal igualitario y un principio de justicia.

## **PREGUNTA RESOLVER**

**¿Qué se requiere para que los mecanismos de defensa jurídicos ante la**

**¿Procuración y administración de justicia para los pueblos indígenas sean eficaces?**

### 1.2 hipótesis de trabajo y variables

Para que los medios de defensa jurídicos ante la procuración y administración de justicia, para los pueblos indígenas sean eficaces, **se requiere de un órgano autónomo especializado encargado en materia indígena, dentro de sus múltiples atribuciones genere capacitación permanente a los servidores públicos de la administración de justicia en los tres ámbitos de competencia**

### 1.3. objetivos de la investigación

#### 1.3.1. Objetivo general

La presente tesis se va a estudiar lo que contempla el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Estado

de Veracruz de Ignacio de la Llave, además los tratados internacionales que el Estado mexicano sea parte en materia indígena. Propuestas para la creación de un órgano autónomo especializado encargado en materia indígena y que en sus atribuciones genere capacitación permanente a los servidores públicos de la administración pública en los tres órganos de gobierno; que se atienda a la auto identificación o auto adscripción, a la libre determinación, al autogobierno, a elegir a sus propias autoridades, se aplique sus sistemas normativos internos (usos y costumbres), acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, derecho a la tierra, al territorio y a sus recursos; respecto a este último punto se debe tener en consideración lo que resolvió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C. No. 146; Caso comunidad indígena Mayagna (sumo) Awas Tingni vs: Nicaragua. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C. No. 79; Caso comunidad indígena yakye Axa vs: Paraguay. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C. No. 125; caso masacre Plan de Sánchez vs: Guatemala. Reparaciones y costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C. No. 11. Caso Xákmok Kasek vs: Paraguay. Sentencia 2010.

La Ley de Derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé el Consejo Consultivo para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades indígenas; el presente estudio propone se eleve a categoría constitucional como órgano autónomo, de control, información, mediador; y que en las demás Entidades Federativas haya Delegaciones de este Órgano; para que interactúen y colaboren en conjunto.

### 1.3.2 objetivos específicos

- Analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos indígenas.

- Estudiar las características del Consejo Consultivo para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades indígenas, en relación con las leyes locales del Estado de Veracruz.
- Determinar la viabilidad de la creación de un Órgano autónomo y que este tenga delegación en las demás Entidades Federativas que conforman este país.
- Analizar elementos y características de la libre determinación de los pueblos indígenas que aseguren la unidad social.

#### 1.4 Justificación del estudio

En esta investigación, se propone que exista el respeto por la autodeterminación, como sus propios sistemas normativos internos (justicia indígena) de los pueblos y comunidades indígenas, respetando su cosmovisión a través de sus usos y costumbres o el derecho consuetudinario.

Con la reforma del 2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respeten los derechos humanos en los que se encuentren involucradas personas que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena, de manera obligada a los tres poderes como son el legislativo, judicial y el ejecutivo, a efecto de dar el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, se esté en condiciones de cumplir con lo que se prescribe en la Carta Magna.

En este tenor, así como se pretende con los juicios orales el despresurizar los centros de reinserción social; asimismo, tendría los mismos alcances que todas las autoridades de los tres niveles de gobierno y de los poderes en los que se divide el Estado al respetar la autonomía con el que están investidos los pueblos indígenas, se llevaría a cabo un eficaz medio de defensa jurídico a los pueblos indígenas. Ya que los sistemas normativos internos de ellos, se basan en el Derecho Consuetudinario.

Al tratarse de Derechos Colectivos, tal y como se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de interés social y, por diversos factores; ser un grupo vulnerable con diversidad cultural tan solo

en esa entidad son varios sistemas jurídicos indígenas como son: náhuatl, huasteco, tapegua, otomí, totonaca, zapoteco, popo Luca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco, todos ellos presentan una cosmovisión, su comunicación se basa en lengua materna de su comunidad, su estructura socioeconómica dista de una población castellana.

Ahora bien, además todos aquellos indígenas que transite en esta entidad federativa. Como lo señala Jorge Alberto González Galván, (1997:50); existen en el derecho indígena contemporáneo sesenta sistemas jurídicos que son:

### **SISTEMAS JURÍDICOS EN EL DERECHO INDÍGENA**

- |                              |                               |
|------------------------------|-------------------------------|
| 1.- Derecho amuzgo           | 2.- Derecho chatino           |
| 3.- Derecho chichimeca       | 4.- <u>Derecho chinanteco</u> |
| 5.- Derecho chocho           | 6.- Derecho chol              |
| 7.- Derecho chuje            | 8.- Derecho cochimi           |
| 9.- Derecho cucapa           | 10.- Derecho cuicateco        |
| 11.- Derecho guajiró         | 12.- Derecho hach winik       |
| 13.- <u>Derecho huasteco</u> | 14.- Derecho huave            |
| 15.- Derecho ixcateca        | 16.- Derecho jacalteco        |
| 17.- Derecho jova            | 18.- Derecho kikapu           |
| 19.- Derecho kiliwa          | 20.- Derecho konka'ab         |
| 21.- Derecho kumial          | 22.- Derecho matloazinca      |
| 23.- <u>Derecho maya</u>     | 24.- Derecho mazahua          |

25.- <u>Derecho mazateco</u>	26.- Derecho mexicanero
27.- <u>Derecho mixe</u>	28.- <u>Derecho mixteco</u>
29.- Derecho mocho	30.- Derecho motozintleca
31.- <u>Derecho Nahua</u>	32.- Derecho nayerij
33.-Derecho oculteca	34.- Derecho ó'dami
35.- Derecho o'dham	36.- Derecho ó'óba
37.- Derecho ópata	38.- <u>Derecho otomí</u>
39.- Derecho pai-pai	40.- Derecho pame
41.- Derecho popoloca	42.- <u>Derecho populuca</u>
43.- Derecho purépecha	44.- Derecho rarámuri
45.- Derecho tacuate	46.- <u>Derecho tepehua</u>
47.- Derecho tequisitlate	48.- Derecho tlahuica
49.- Derecho tlapaneca	50.- Derecho tojolabal
51.- <u>Derecho totonaca</u>	52.- Derecho triqui
53.- Derecho tzetzal	54.- Derecho tzotzil
55.- Derecho wirríríka	56.- Derecho yaqui
57.- Derecho yoko-winiks	58.- Derecho yoreme
59.- <u>Derecho zapoteco</u>	60.- <u>Derecho zoque</u>

En el recuadro anterior se encuentran subrayados trece sistemas jurídicos, que son los que habitan en esta entidad; ahora los que residan temporal o permanente dentro del territorio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, que pertenezcan a otro sistema jurídico o familia lingüística, es por ello que debe darse esa condición de igualdad en el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, de estas personas con identidades culturales diversas. Es así como todos los servidores públicos que laboren en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, es obligatorio que se especialicen en esa

materia ya que es de manera obligada y exigir la transversalidad a los tres poderes; en beneficio de igualdad, no discriminación y por justicia social a los pueblos originarios de esta nación, de conformidad con la reforma del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

### 1.5 Bosquejo de los marcos de referencia

Se desprende en el presente trabajo de investigación, los siguientes tópicos: marco conceptual, marco teórico, marco histórico y marco contextual.

#### 1.5.1 Conceptual

Desde que se constituyó el Estado Mexicano, los indígenas habitaban estas tierras con vida digna, hasta que llegó la invasión de los españoles con grandes intenciones de conquistarlos, a lo que las culturas indígenas no desaparecieron. Se empieza hablar de los derechos indígenas a partir de la lucha de independentistas en las pretensiones de la corona española, formar un nuevo estado siendo ignorados por los grupos de poder de aquel entonces.

#### **Autoridades indígenas:**

Son aquellas electas y reconocidas en los pueblos y comunidades de indígenas de conformidad con sus sistemas normativos internos. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7°. Fracción II).

#### **Autonomía:**

Es la expresión de la libre determinación de los pueblos indígenas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para asegurar a los pueblos y comunidades de indígenas, el derecho a regular su vida interna en relación con la propiedad y el usufructo de tierras, recursos naturales, organización social, administración de justicia, lenguas , educación,, salud, cultura y cosmovisión; en el marco de la unidad nacional y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado de Veracruz de

Ignacio de la Llave. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción III).

### **Comunidades de Indígenas:**

Son una o varias unidades de carácter social, económico y cultural, asentadas en el ámbito territorio del Estado de Veracruz; que se identifican como integrantes de un pueblo indígena, y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción V).

### **Cosmovisión:**

Es el conjunto de conocimientos, percepciones, creencias que constituyen una concepción general del mundo material y espiritual que tiene una persona o una comunidad de personas en una época o culturas determinadas, a partir de los cuales se concibe e interpreta la naturaleza del ser humano y de todo lo existente. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción VII).

### **Derechos Colectivos:**

Son aquellos que reconocen el orden Mexicano y los Instrumentos de Derecho Internacional, a los pueblos y comunidades de indígenas, en los ámbitos político, económico, social, agropecuario, ambiental, cultural y jurisdiccional, para garantizar su existencia, permanencia, dignidad, bienestar y no discriminación. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción VIII).

### **Derechos Individuales:**

Son los que reconoce el Orden Jurídico Mexicano y los Instrumentos de Derecho Internacional, a todo hombre o mujer, independientemente de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social,

condiciones de salud, religión, opiniones preferencias, estado civil. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción IX).

**Libre determinación:**

Es el derecho y capacidad individual y comunitaria de los pueblos y comunidades de indígenas, para decidir con libertad, previa y debidamente informados, sobre asuntos de carácter privado o público y de interés comunitario, relacionados con su propia esfera de relaciones personales y formas de convivencia; así como las de interés social y comunal, para alcanzar su desarrollo económico, humano, político, social y cultural. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción XIV).

**Pueblos Indígenas:**

Son los que se encuentran conformados por personas que descienden históricamente de los pueblos que habitaron el territorio de la República Mexicana antes de la colonización, que hablan la misma lengua, tienen autoridades indígenas, conservan sus sistemas normativos, cultura e instituciones sociales, políticas y económicas o parte de ellas. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción XVII).

**Sistemas Normativos Internos (usos y costumbre):**

Es el conjunto de normas de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades de indígenas reconocen como válidas y utilizan para organizarse y tomar decisiones acerca de sus formas de conciencia, para resolver asuntos públicos, conflictos y controversias de naturaleza privada, de diferentes materiales jurídicas. (Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° fracción XXI).

## **Transversalidad:**

Es la herramienta metodológica, que permite incorporar la perspectiva de género como eje integrador, para garantizar la concreción del principio de igualdad, en las normas, programas, acciones y políticas públicas de gobierno (Ley número 879 Derechos y Culturas indígenas, para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° Fracción XXI).

### 1.5.2 Teórico

Esta investigación se posiciona en el realismo jurídico como un medio de construcción social, para Manuel Atienza (1997:34); lo considera como ingeniería social. Pone énfasis en el Derecho considerado como una práctica social, como fenómeno esencialmente fluido.

Para Peter Háberle (1997; 681), refiere que la comparación cultural del derecho no sólo resulta útil en el campo de la política constitucional y jurídica, sino la simple interpretación del derecho constitucional vigente.

Alf Ross (1997; 682), concede gran importancia al Derecho no establecido por las autoridades y destaca, el papel de lo que llama tradición cultural.

### 1.5.3 Histórico

Desde la colonización las personas indígenas se encuentran presentes en territorio mexicano, a través del tiempo con la invasión española surge los independentistas como o es Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón. Es la primera Constitución Federal de México de 1824 (inspirada en la Constitución de Cádiz), no respondía a una realidad social y por tanto ningún derecho representaba una autentica defensa de los derechos de estos pueblos.

Continuando con la línea del tiempo; los pueblos indígenas durante el siglo XIX; en 1825 que se promulga la primera Constitución Política del Estado de Oaxaca, estableció que para la administración de mismo se dividía e departamentos, partidos y pueblos; una alusión directa a los pueblos; una clara

alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, este Estado reconocía la organización para resistir a la opresión española.

En los Estados de Sonora y Sinaloa; prohibió la esclavitud, así como el comercio y venta de indios de las naciones bárbaras. En la época revolucionaria, las propuestas no respondieron a los pueblos indígenas que consistían en la restitución de la tierra, de la cual fueron despojados o de dotación cuanto no pudieron demostrar su propiedad.

En 1994 con el levantamiento zapatista de Liberación Nacional y, es hasta el año 2001, donde se realizan las reformas constitucionales en materia indígena, se destacan los acuerdos de San Andrés Larrániza. Es cuando se compromete el gobierno federal con los pueblos indígenas en incluir el sistema jurídico, en reconocerles sujetos de derecho a la libre determinación entidades de derecho público.

#### 1.5.4 Contextual

Este documento estará basado en la legislación Federal y Local en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, en donde se analizará si existen los medios de defensa jurídicos, en los cuales se respeten sus derechos humanos, garantías constitucionales, la autonomía, libre determinación, los usos y costumbres, que ellos contemplan dentro de su comunidad.

Después de analizar lo descrito en el párrafo superior, permitirá al lector poder reconocer los mecanismos jurídicos de protección que existen, o en su caso poder llegar a realizar una propuesta para que se dé la aplicación correspondiente, y que las personas de los pueblos indígenas no queden en un estado de indefensión, porque dichos mecanismos no son efectivos en la práctica, aun cuando están contemplados en la normatividad del Estado Mexicano.

## 1.6. Metodología de la investigación

La metodología empleada en este trabajo de investigación, tiene por objeto utilizar los variados medios de reconocimientos para llegar a conclusiones verdaderas, respecto a los efectivos medios de defensa jurídicos en pueblos indígenas el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### 1.6.1. Tipo de Investigación

Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo del trabajo son documentales, la investigación básicamente se realiza en leyes, historia, normatividad internacional, revistas de investigación, páginas del internet respecto de estudios realizados por organizaciones internacionales.

El presente trabajo es no experimental, el control que se tiene en las variables de investigación es transversal o transaccional.

El alcance de este trabajo de investigación es descriptivo, como ha quedado arriba descrito el tipo de investigación es documental, por lo tanto se extrajo información de las definiciones, del fenómeno ha evolucionado a través de la historia.

### 1.6.2. Enfoque metodológico

El enfoque metodológico utilizado en la presente investigación fue el cualitativo, se basa en recolectar toda la información y demás opiniones a las leyes, de observar la eficacia de las instituciones públicas en materia de los pueblos originarios o conocido como pueblos indígenas en el Estado de Veracruz.

Como tener en cuenta la información desde el origen de estas comunidades hasta nuestros días, y teniendo en cuenta que vivimos bajo la misma tutela de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.6.3 Métodos jurídicos

En esta investigación el método jurídico a emplear, es la metodología general como señala Gimes S.: "La metodología general, es parte de la lógica que estudia los trabajos científicos (...) comprende, por lo tanto todos los

procedimientos comunes a todas las ciencias para adquirir y comunicar conocimientos científicos” (1972, pag.3).

#### 1.6.4 Técnicas de investigación

El presente trabajo se realizó con la técnica de investigación, en el análisis documental como ha quedado plasmados a través de la historia en libros, Constituciones, en el desarrollo de la sociedad mexicana, incluidos los indígenas como quedó registrado con la llegada de los españoles a América; tal y como la define Ponce de León “La observación, es un componente de la investigación científica que tiene como funciones “suministrar información (II) producir problemas, sobre los datos, y (III) contrastar hipótesis concebidas, para resolver dichos problemas” (2006:123

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MEXICO.

#### 2.1 Derecho Mesoamericano

En la conformación de los asentamientos humanos de los pueblos originarios en el continente americano, comprendían ya su propio sistema jurídico con funciones regidas por sus autoridades, por lo cual se desprende en la técnica de investigación que se emplea en el presente trabajo es de la observación, como esas civilizaciones antes de la llegada de los españoles, su desempeño en la vida cotidiana resolvían sus conflictos a través de sus instituciones que les brindan el acceso a la jurisdicción e su normatividad, por lo que resulta que esto pueblos originarios jamás fueron civilizados por los españoles en una interpretación, fueron sus sistemas normativos internos, se sometieron a doctrinas europeas que lejos de dar gran aportación a estos pueblos, no les dio la dignidad y el respeto, por lo que se dijo líneas arriba descritas, se hace la observación desde los antecedentes históricos, en lo general de México a sus sistemas normativos internos, hasta llegar a los antecedentes históricos en lo particular en el Estado de Veracruz.

Es importante anotar lo que Jorge Alberto González Galván señala:

La historia del México prehispánico ha sido escrita mediante la interpretación de las imágenes, lo que resta por realizar es describirla leyendo las imágenes. . . Bernal Díaz del Castillo, menciona que cuando estaban ante el gran Moctezuma, con los ojos bajos y antes de su llegada hacían tres reverencias; entonces mostraban el litigio pintado y dibujado en pañuelos y manteles de henequén y con pequeñas varas, delgadas y finas, señalaban las causas del litigio. Terminada la exposición, dos hombres viejos decían a Moctezuma la justicia existente: éste con pocas palabras terminaba y señalaba a la persona que debía arreglar las tierras o pueblos. Y los pueblos litigantes salían sin contradecirlo. El derecho mesoamericano instrumentó las relaciones sociales apoyándose en la escritura y la oralidad y no solo resolver los conflictos entre

humanos, sino también de los hombres y la naturaleza. El derecho consuetudinario es el resultado de una visión global de la existencia donde todo está relacionado: El río, el árbol, la piedra, el fuego. El derecho cosmogónico (1997: 15-16).

Hoy en día se les considera a los ancianos de los pueblos indígenas como la autoridad que debe emitir la opinión favorable para determinadas resoluciones, en las controversias que se suscitan entre esa población, basados en tradiciones, usos y costumbres, desde la perspectiva de la cosmovisión que impera en ese grupo de personas.

En el derecho mesoamericano, existen dos tradiciones como las que indica Jorge Alberto González Galván:

La tradición oral los huehuehtlahtolli (palabra antigua) son: “los principios y normas vigentes del orden social, político y religioso del mundo náhuatl”, el meollo de estos textos se traía a la memoria acudiendo al contenido de los viejos amoxitli “libros indígenas”. La palabra concentra aquí toda la fuerza de mando: La fuerza creadora o legislativa y la fuerza de aplicación o ejecutiva. Es una que no tiene necesidad de mostrarse para imponerse, que habla sin intermediarios, que se produce y reproduce por, para y en el único lugar capaz de albergar la paz, la armonía, la risa y el conocimiento: El corazón del hombre. . . **La tradición escrita.** . . leyes tomadas de los códices bajo el título, estas son Leyes que tenían los indios de la Nueva España. Anáhuac o México. . . consta la pena de muerte era aplicada a la mala brujería, a los asaltantes de caminos, a los incestuosos, adúlteros, travestis, traidores, los jueces injustos, los rateros sorprendidos en un mercado público y los que robaban el maíz (salvo los viajeros que podían tomar en el camino el maíz necesario para alimentarse y poder continuar su viaje). Fernando Alva Ixtlilxóchitl, señala en su recopilación de las ordenanzas que hizo Nezahualcoyotzin, que la pena de muerte también era aplicada a prostitutas, homicidas, celestinas, ebrios y a chamanes no castos (1997:16-18).

A partir del derecho mesoamericano, es cuando los pueblos y comunidades indígenas de México, se ven afectados en su sistema jurídico, por la dominación española, según Jorge Alberto González Galván:

En este contexto de dominación, la doble tradición del derecho mesoamericano se rompió. La tradición escrita fue interrumpida, los lugares donde era enseñada los calmecac cerraron, las personas que sabían escribir los tlacuilos, la tradición oral fue, entonces el único refugio de este derecho, gracias a los ancianos, la tradición jurídica consuetudinaria fue preservada durante la Colonia bajo la fachada de los ritos cristianos, de nada sirvió la advertencia de los sacerdotes indígenas a los franciscanos sobre las consecuencias de desconocer sus leyes; cosa de gran desatino y liviandad sería destruir nosotros las antiquísimas leyes y costumbres que dejaron los primeros pobladores de esas tierras, quienes fueron los chichimecas, los tulanos, los de colhua, los tepanecas en la adoración, fe y servicio de los sobredichos en que hemos nacido y nos hemos criado, y a esto estamos habituados y los tenemos impresos en nuestros corazones, la colonización española encabezada por el reino de castilla constituyó, la base de la subordinación de los sistemas jurídicos indígenas americanos (1997;18).

Conforme avanza el tiempo, el Estado Mexicano se construyó bajo la influencia criolla, del mestizaje con la cultura española, y las diversas culturas existentes en los pueblos originarios. Continuando con la línea del tiempo, en el acceso a la justicia para los pueblos originarios como se realiza durante los años de 1492 a 1810.

## 2.2 Derecho Indígena y el Estado-Reino

Señala Jorge Alberto González Galván:

El contexto de dominación militar, el vencedor estableció los cimientos de su hegemonía mediante su sistema jurídico, por una parte, con relación al derecho indígena (a los “usos y costumbres”), se reservó el derecho a respetar (lo “aprobamos y confirmamos”), a condición de que no atentara en contra de

su hegemonía. En ejercicio de ésta, se reservó, igualmente, el derecho a modificarlo (“añadir”), por lo cual estableció que la jurisdicción castellana (real e indiana), será la única instancia superior para resolver los casos civiles y penales, reservándose el monopolio para juzgar los delitos graves, así, el derecho indígena conservó su jurisdicción penal para delitos no graves, perdiéndola en materia criminal.

Así la vida jurídica de los pueblos indígenas, creció al margen y sólo cuando representaba un peligro para los intereses de la Corona española se le atendió.

Por ello se creó el Juzgado General de indios, en el cual se canalizaban los conflictos en donde estuvieran involucrados indígenas, así, el acceso a la justicia del Estado Monárquico, estaba garantizada si el indígena no sabía el castellano existía intérpretes al servicio del Juzgado. El derecho indígena estuvo integrado al derecho estatal español. El interaccionismo jurídico monárquico formó parte del ejército real de la jurisdicción suprema castellana en América, durante tres siglos (1492-1810)

### 2.3 Derecho Indígena y el Estado Republicano.

El Estado republicano heredó del poder monárquico su carácter absoluto: único e indivisible.

El estatus de fuero que tenían los sistemas jurídicos indígenas, fue suprimido, el principio de igualdad jurídica, protegía a los individuos, pero no a las comunidades indígenas. La adopción del Federalismo, no tomó en cuenta tampoco a los territorios indígenas, ni a sus jurisdicciones consuetudinarias.

En el periodo de 1810 a 1910, fue trágica para los indios de México desamortización de tierras, el liberalismo destruyó más comunidades indígenas que la colonización española en tres siglos. Frente a los nuevos

enemigos, los indios tuvieron que defenderse para la preservación de lo fundamento cultural del derecho consuetudinario. <sup>1</sup>

## **PLAN DE IGUALA**

Aquí se estableció la igualdad de todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos, indios, reconociendo a todos como ciudadanos con igualdad de derechos, al mismo tiempo que ignoraban la existencia de los pueblos indígenas.

## **ACTA CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1824**

Estableció como facultad del Congreso de la Unión, arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

## **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857**

En esta Constitución los derechos de los indígenas se habían convertido en un problema nacional.

## **ÉPOCA POS-REVOLUCIONARIA**

En esta época, las propuestas no respondieron a las expectativas de los pueblos indígenas: El derecho de restitución de la tierra de la cual fueron despojados, o de dotación cuando no pudieran demostrar su propiedad; en el Congreso Constituyente de 1917, lo plasmó en el artículo 27, no con sus características de territorialidad sino en calidad de ejido o comunidad agraria. Además de esto se reservó para la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas. Así las cosas, fueron en el periodo de Lázaro Cárdenas, cuando se consolidó la política de integración indígena; se crea el Departamento de Educación Indígena.

---

<sup>1</sup> González Galván Jorge Alberto (1997). Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Indígena, México: MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S. A. DE C.V.

Se crea el Instituto Nacional Indigenista en 1948, en donde sus actividades se orientaron al estudio de investigación, asesoría, difusión y capacitación, para promover las medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas.

#### 2.4 la rebelión zapatista y la reforma constitucional

En 1994, nace un movimiento indigenista a cargo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y es hasta el 16 de febrero de 1996, cuando el gobierno Federal y ese ejército firmaron un documento que se llamó “Acuerdos de San Andrés”. Lo que expone Francisco López Bárcenas (2005:95):

En ellos el gobierno reconoció que “el pueblo indígena ha sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, y que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno de la sociedad incluidos ante todo, los propios pueblos indígenas”.

En estos años el Estado mexicano, pasa con este movimiento beligerante, por momentos delicados, visto en el interior, el movimiento se realiza en una entidad federativa con una población, con alto índice de población indígena, además que geográficamente se encuentra rodeada con Estados de la Republica, con población indígena y con posibilidades de haberse unido al movimiento y por cuanto hace al exterior delo país, se perjudicaba la inseguridad para el turismo y se tomaban medidas de restricción para que no visitaran México, así como inversiones.

Francisco López Bárcenas, manifiesta, (2005:95: “Se requiere la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan la vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México, tienen ganada por derecho propio”.

Es así, que el Gobierno Federal, refiere Francisco López Bárcenas (2005:96) "... esa nueva relación, debe superar la tesis del integracionismo cultural, para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho:". <sup>2</sup> Con este pacto federal ante los pueblos indígenas fueron los compromisos que señala Francisco López Bárcenas (2005:96):

Podrían decidir su forma de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, económica, y culturalmente, comprometiéndose el Estado a ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas en el ámbito local y nacional, impulsar cambios jurídicos y legislativos; reconocer los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, garantizar su pleno acceso a la justicia ante los órganos estatales; reconocer sus sistemas normativos internos para la solución a conflictos, así como sus formas específicas de organización con objeto de incluirlos. . Esta nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas debía sustentarse en principios como el pluralismo.

Los acuerdos que propuso el EZLN ante el Gobierno Federal fueron las siguientes materias: en política, económica, de justicia, cultural e indígenas migrantes. Pero hubo diferencias tal y como las enfatiza Francisco López Bárcenas (2005:100):

El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras tanto la represión y el hostigamiento a las regiones indígenas se agudizó hasta terminar con la masacre Acteal, el 2 de febrero de 1998, el gobierno federal "redujo" sus observaciones, pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo. Y como no obtuviera consenso para lanzar su propuesta, el 15 de marzo de 1998 unilateralmente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas, que se apartaba de lo pactado en San Andrés, contradecía la

---

<sup>2</sup> López Bárcenas Francisco (2005) Autonomía y Derechos Indígenas en México 2ª. Edo. México: Ediciones CEIICH/UNAM. Coyoacán.

propuesta de la COCOPA, representaba un obstáculo hacia la consecución de la paz y puso al país al borde de la guerra.

A medida que pasa el tiempo, el Gobierno Federal en conjunto con el Congreso de la Unión a través de las diversas fracciones parlamentarias que conforman, aprobaron distintos puntos a los acuerdos que sostuvieron el EZLN y la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA).

Se reformaron de manera gradual varias Constituciones de las entidades federativas como fueron Oaxaca, Veracruz, Nayarit, Michoacán, Quintana Roo, Chiapas, Campeche. Es hasta el 14 de agosto de 2001, se reforma el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasaron años para que se retomara en materia sobre los pueblos y comunidades indígenas, el 10 de junio de 2011, se hace otra reforma ahora le toca al artículo 1° de la misma Constitución, prevé derechos humanos por lo que se omite en el artículo respecto a materia de indígenas, se invocará la cláusula abierta al derecho, esto resulta novedoso para el sistema jurídico nacional y resulta conveniente no para todos los mexicanos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> González Galván Jorge Alberto (1997). Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Indígena, México: MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S. A. DE C.V.

## CAPTULO III

### AUTONOMIA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

#### 3.1 libre determinación o autodeterminación

Al entrar en este tema que es la parte total de la presente investigación, es imperante que se tome en consideración las acepciones que son respecto de Estado y Nación, como lo señala Chacón Rojas:

Desde un principio, el desafío teórico-normativo del pluralismo étnico-nacional de los Estados suscitó una atención poco menos que marginal por parte de la teoría política surgida con la modernidad, la cual supuso tradicionalmente la homogeneidad cultural y la composición antinacional de los Estados Unidos. En efecto, la teoría, política moderna referente al análisis de la “construcción de las naciones” puso generalmente de referente el carácter global de la transformación de las unidades y lealtad subnacionales en el seno de una entidad política más amplia, mediante el apego a una noción política de la nación, ajena a las cuestiones de la tecnicidad. Una idea abstracta de nación que tradicionalmente ha ignorado la diferenciación.

La decisión que se da para el reconocimiento, para la autonomía de los pueblos indígenas que existen en los Estados nacionales, lo da la Organización Internacional del Trabajo, al aprobar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con ello la reforma del año 2001 en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se le reconoce a los pueblos la autodeterminación en el Estado mexicano.

Por lo que respecta a Javier Ruiz Pérez (2005), señala que la libre determinación se ejerce en dos versiones.

**Versión externa:** la autodeterminación puede manifestarse mediante la Independencia o sesión del territorio de un estado, sea para convertirse él mismo en Estado, para unirse a otro ya existente o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo. . . **Versión Interna:** la

decisión de un pueblo tomada de manera libre para continuar perteneciente al Estado, al que estaba integrado, esta forma de ejercer la libre forma de ejercicio de la libre determinación, el pueblo se vuelve soberano él mismo, mientras en la autonomía la soberanía radica en el pueblo todo, de la cual los pueblos indígenas son sólo una parte (2002-43).

Este es un derecho que pocos Estados se atreven a reconocer a sus pueblos, hacerlo es atentar contra su propia integridad. El derecho de sesión es un asunto de derecho internacional, no propio de los estados, cuando solo sucede se da en forma de rebelión interna y la autodeterminación adquiere la forma de soberanía.

El mismo autor dice:

Se define la autonomía como . . . un régimen que configura un gobierno, propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para administración de sus asuntos (2005;44).

Díaz Polanco (2005), dice que los rasgos específicos de la autonomía estarán determinados por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá un tanto ésta será el sujeto social y otra de carácter sociopolítico del régimen estatal nacional.

Éste es el fundamento del derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas. Reconocerles personalidad y capacidad para proveer su existencia.

Respecto a la figura de la libre determinación a la que alude la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transcrito del Convenio 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes, en el que el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, al firmar los acuerdos de San Andrés Larráinzar documento donde se compromete el gobierno federal en fecha 16 de febrero de 1996, en aquel

momento era imprescindible la solución al conflicto, por lo que los actores de ese instante no hubo el estudio respecto a la libre determinación a la que supuestamente tienen derechos los pueblos indígenas, por lo que en la presente investigación, da un resultado que no es procedente que estos pueblos puedan tener una libre determinación, ya que se ha demostrado a través de la teoría que no es posible.

Francisco López Barcinas (2005:55-56); considera que la autonomía debe versar en dos aspectos fundamentales:

Ideal igualitario: . . . vivir con arreglo a la naturaleza; siendo esto conforme a la naturaleza conforme a una *recta ratio* (recta razón), los principios jurídicos racionales, se identifican con la justicia el cual dieron sustento a la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que dice “Los hombres nacen libres e iguales en derechos” . . . pero esta frase convertida en norma jurídica no es una declaración sino una prescripción. Principio de justicias: . . . la igualdad puede existir entre personas cuando son tratadas de la misma manera, en las mismas circunstancias y cuyas relaciones son gobernadas por las reglas fijas. Esta idea de igualdad se encuentra vinculada con el funcionamiento de orden jurídico y no significa “lo mismo para todos” sino que los iguales deben ser tratados como iguales y los desiguales tomando en cuenta sus diferencias relevantes.

Por lo que respecta a la libre determinación o autonomía de los pueblos indígenas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el término es inoperante e la práctica, por lo que entorpece los sistemas normativos internos para los pueblos indígenas y no puedan invocar de manera eficaz los usos y costumbres, por lo consiguiente este será una alternativa para despresurizar a las instancias encargadas de la procuración y administración de justicia, así se reducirán gastos para el Estado y no solo ello, además de dar cumplimiento al mandato constitucional; optimizando el recurso humano, tiempo (por razón de la distancia) y económico. En este tenor, se tiene que tener en consideración que los pueblos con personas indígenas no gozan de

una economía solvente; para esto el “artículo 39. Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno, pagarán los gastos correspondientes, mediante el cual involucra a los tres órdenes de gobierno.”, por obvias razones hay una obligación para el Estado, al referirse a las víctimas (dejando fuera a los inculpados, testigos que se encuentren involucrados en asuntos que se estén dirimiendo con autoridades jurisdiccionales).

Se considera de prioridad , que el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el presente trabajo de investigación se propone que éste órgano sea autónomo, elevarlo a rango constitucional con las facultades que se encuentran en la misma ley, así como ampliarle ( en caso de ser necesario y viable), en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales; así como la creación de delegaciones en las Entidades Federativas, mantener informado al Órgano autónomo e interactuar con instancias internacionales en problemas que atañen a la población indígena. Con esto, será una aplicación efectiva de los medios de defensa jurídicos en los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Veracruz.

Los actores indígenas constituyen y viven el Estado en contextos de alta exclusión, marginación, pobreza y racismo. A la vez nos llevó a discutir el concepto “márgenes del Estado”, que ha sido muy influyente en los campos de la antropología jurídica y política en los últimos años. De la propuesta original de Veena Das y Deborah Pooloe (2004), los márgenes del Estado son regiones y poblaciones aparentemente periféricas de la nación, donde las relaciones de poder están marcadas por la ambigüedad legal y la violencia . . . La ambigüedad legal que prevalece en los márgenes implica que las poblaciones marginadas siempre están sujetas a la posibilidad de la violencia, lo cual ha sido una constante en la elaboración de los modelos dominantes de

organización económica y de gobernanza neoliberal. Para los pueblos indígenas, estar en los márgenes del Estado implica estar, en la célebre frase de Poole, “entre la amenaza y la garantía” (Poole, 2004; 36). Se promete la garantía de derechos y la aplicación justa de la Ley, pero, en la práctica, lo que predomina es la arbitrariedad y la impunidad”. (Sierra 2013; 15)

Las reformas sobre justicia indígena en México, son parte del proceso de modernización judicial que busca fomentar la mediación y la resolución alternativa de conflictos, pero no se plantean el reconocimiento efectivo de las jurisdicciones indígenas y de sus derechos de autonomía. (Sierra 2013; 27).

El campo jurídico, como espacio institucional y de poder (Bourdieu 1987), y la justicia, como apuesta ético-política, constituyen referentes analíticos privilegiados para el análisis de las dinámicas cambiantes de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, y para documentar el impacto de la politización de las identidades y la construcción de nuevas subjetividades étnicas las reformas multiculturales se han traducido en leyes que reconocen ciertos niveles del pluralismo jurídico en las configuraciones estatales, y eso ha propiciado que los actos indígenas tengan respuestas diferenciadas para negociar, disputar y apropiarse de los cambios legales. Los cambios legales impactan las instituciones mismas de la justicia indígena, así como sus ámbitos de competencia y el ejercicio de la autoridad, al mismo tiempo que redefinen la tensión entre la legalidad y la ilegalidad, en la que operan los campos jurídicos subalternos. Se configuran, nuevos espacios de pluralidades normativas complejas conectadas y constituidas mutuamente, en los que la regulación nacional y transnacional impacta la regulación local. (Sierra, 2013; 32)

Los espacios de la justicia, por su papel productivo en la vigilancia y en la regulación social, y por los efectos en el imaginario político, revelan nuevamente dimensiones fundamentales sobre el Estado como sistema y sobre el Estado como representación. (Sierra, 2013; 32)

En todas las regiones que se investigan, es posible destacar la reconfiguración del campo jurídico regional y, como impacto de las reformas legales, nacionales o internacionales, las tensiones que se generan en las dinámicas de poder local en relación con el Estado, y especialmente la apropiación que hacen los actores locales de los nuevos espacios de justicia que acompañan a esos procesos. Por esa comparación de tales experiencias nos revela dimensiones importantes del poder regulatorio del Estado, de lo significado diverso de la justicia y de lo sentido en que se construyen las respuestas desde abajo; posibilita también, constatar la generación de modelos alternativos de derechos y justicia, sustentados en otros referentes éticos y políticos. La comparación de las distintas experiencias que se investigaron, permite destacar dos grandes tendencias en las respuestas que gesten los actores indígenas, para responder a los nuevos contextos de pluralidades normativas generadas mediante las reformas legales (a) respuestas de acomodamiento a las disposiciones del Estado que llevan a la oficialización de la justicia indígena; (b) y respuestas contra hegemónicas de una etnicidad subversiva que desnuda al poder regulatorio y represivo del Estado, impugnando sus márgenes y disputando la soberanía. (Sierra, 2013; 33).

(a) Un rasgo distintivo de las experiencias analizadas y subordinadas al estado, en las que se pone en juego el modelo de justicias alternativas, es justamente el proceso de oficialización de la justicia indígena y su impacto en la construcción, y el significado de la autoridad y el derecho indígena. Dichos procesos responden a la doble lógica del multiculturalismo neoliberal (Hale 2002:) por un lado, está el reconocimiento acotado de derechos culturales y, por el otro, se encuentran el impacto sobre las categorías étnicas y sus efectos diferenciadores en la autoridad indígena. La oficialización y la construcción de la justicia indígena, da cuenta las lógicas de gobernanza multicultural del Estado, con las cuales pretende responder a los reclamos de inclusión de los pueblos indígenas. En esos contextos se ve el Estado como el respaldo institucional que garantiza la legitimidad de las autoridades, y como la instancia

que otorga los recursos limitados, que sustentan a la autoridad indígena. Las acciones contestatarias de las organizaciones, cuando mucho, negocian dichos marcos, pero no los desconocen ni los confrontan. (Sierra2013; 34-35).

(b) La otra cara de la oficialización de la justicia indígena, es la experiencia de organizaciones indígenas que, en contexto de fuertes tensiones y arraigados procesos organizativos, están disputando al Estado la definición oficial de la justicia indígena y develando los límites del reconocimiento, para la práctica de la justicia propia.

### 3.2 sistemas normativos internos (usos y costumbres)

Con relación al presente tema en la Ley de Derechos y Culturas Indígenas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

Describe la Ley número 879 Derechos y C alturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 7° Fracción XVII: “Sistemas Normativos Internos: Conjunto de normas de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades de indígenas reconocen como válidas y utilizan para organizarse y tomar decisiones acerca de sus formas de convivencia, para resolver asuntos públicos, conflictos y controversias de naturaleza privada, de diferentes materiales jurídicas”.

Por lo que se refiere al Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas” . . . El convenio de la OIT, también reconoce la existencia del derecho consuetudinario de los pueblos. Aunque hay un uso indistinto de estos conceptos (sistemas normativos internos, uso y costumbres y derecho consuetudinario) . . . a la posibilidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de crear “derecho” y que éste sea reconocido y respetado por las instituciones públicas.... los sistemas normativos internos suelen tener tres elementos de cualquier otro sistema: a) normas, b) instituciones y c) procedimientos, además de que constituyen sistemas de reparación y de castigo” (2013:14).

La Ley número 879 derechos y culturas indígenas, para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave estipula en su “Artículo 76 El sistema de administración de justicia indígena garantizará su aplicación, a través de las Autoridades Indígenas de la comunidad o del Juez de Comunidad, respetando los sistemas normativos y la costumbre propias de los pueblos indígenas”.

El Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, abunda al respecto”. . . si una autoridad del fuero común resuelve de nuevo sobre un caso ya resuelto por la autoridad indígena, aun y cuando alguna de las partes excite a los tribunales y el asunto llega en vía de amparo a los jueces federales, ellos tendrán que tomar en cuenta tanto el derecho de los pueblos indígenas, de aplicar sus sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos, como el principio non bis in ídem”.

Por lo que, al enfatizar respecto al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo previsto en su Ley, y sólo aquellas entidades que no cuentan con la normatividad respecto a la materia de personas indígenas se sujetaran al Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.

El protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, refiere “El objetivo es alinear la justicia ordinaria con la justicia indígena a fin de generar un marco normativo que evite los solapamientos entre ambas jurisdicciones y que proporcione algunas reglas básicas de cómo deber ser la relación, cuáles son los límites de la jurisdicción indígena, cual es la competencia que le corresponde a cada una de ellas, y cuál debe ser la regla a aplicar si un asunto o conflicto es asumido por una jurisdicción cuando le corresponda a otra” (2013:14-15).

Se ha ido imponiendo en México la postura de considerar los “usos y costumbres “(se repite como en la Colonia) de los pueblos originarios como

sistemas jurídicos. Esta discusión se divide en dos tendencias principales: el corriente monista o integracionista y la corriente pluralista o coordinacionista.

La primera reconoce la existencia de “costumbres jurídicas”, prácticas jurídicas al interior de los pueblos indígenas que no contravengan los derechos y obligaciones establecidos por el Estado, tienen que ser reconocidos por éste.

La segunda corriente, reconoce las normas jurídicas indígenas como sistemas jurídicos diferentes que coexisten con los sistemas estatales (federal y local) en un mismo territorio, para lo cual es establecer normas de coordinación. (Jorge Alberto González Galván. 1997:67).

En la entidad veracruzana existen trece sistemas jurídicos, los que residen en forma temporal o permanente dentro del territorio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, que pertenezca a otro sistema jurídico o familia lingüística, es por ello que debe darse esa condición de igualdad en el aspecto pleno a la jurisdicción del Estado, de estas personas con identidades culturales diversas, lo que está a cargo de cumplirse con legalidad por los tres poderes.

Siendo con ello que se debe contar con intérpretes de cada uno de los sistemas jurídicos en nuestro estado, esto con la finalidad de que con la entrada del nuevo código nacional estas personas no sean violentadas en sus garantías individuales ya que si bien es cierto, está contemplado, que deben llevar una defensa adecuada, lo cierto es que no es así, puesto que las autoridades en los distritos que corresponden a la entidad veracruzana, encargada de llevar los procedimientos penales a indígenas carecen en las instituciones, pues si bien es cierto existe la subprocuraduría encargada de asuntos indígenas, también lo es que esta se encuentra ubicada en la capital

del Estado, quedando en un estado de indefensión las personas indígenas en los alrededores.<sup>4</sup>

Un derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser sujeto de derechos, es existir y que el sistema jurídico reconozca esta existencia, para el derecho no es suficiente su existencia real, material, se necesita que el derecho reconozca esas existencias, aunque realmente no exista.

Este concepto de usos y costumbres es el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido y editado por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (2013:14).

“se le conoce también como Sistemas Normativos Internos indígenas suelen tomar tres elementos de cualquier otro sistema: a) normas; b) instituciones y c) procedimientos, además de que constituyen sistemas de reparación y de castigo”. Aquí se hace la acotación respecto a este punto medular de la justicia indígena; “si una autoridad del fuero común resuelve de nuevo sobre un caso ya resuelto por la autoridad indígena, aun cuando alguna de las partes existe a los tribunales y el asunto llega en vías de amparo a los jueces federales, ellos tendrán que tomar en cuenta tanto el derecho de los pueblos indígenas de aplicar los sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos, como el principio non bis in ídem. Por esta razón es necesario que los Tribunales Constitucionales tenga la capacidad de leer intercultural el derecho, aunque estos casos aún no están reglamentados en la mayoría de las legislaciones estatales y la definición de competencias entre autoridades indígenas y autoridades del fuero común no es muy precisa, al llegar a los Tribunales Federales, éstos tendrán que pronunciarse sobre la legalidad de la actuación de las autoridades indígenas. En estos casos le corresponderá a la juzgadora o al juzgador verificar tres cosas: a) un posible conflicto de

---

<sup>4</sup> López Bárcenas Francisco (2005) Autonomía y Derechos Indígenas en México 2ª. Edo. México: Ediciones CEIICH/UNAM. Coyoacán.

competencias, con las autoridades del Estado o de otras comunidades, b) que la autoridad en cuestión haya efectivamente el sistema normativo interno de la comunidad, para lo cual son vitales los peritajes antropológicos u otros medios de prueba que objetiven el sistema normativo que con frecuencia es oral y no escrito, y c) que cumpla con los mínimos de respeto a los principios generales de la Constitución y a los derechos humanos, teniendo en estos casos relevancia fundamental al principio por persona, consagrado en el artículo 1° de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3 consejo consultivo estatal para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades de indígenas de Veracruz de Ignacio de la llave.

Veracruz, tiene la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en este tenor se observa una comisión legislativa, toda vez que como lo estipula en el artículo 23 un sistema de administración de justicia a favor de estos pueblos; además de que contará con un órgano de consulta obligada para la Administración Pública Estatal, en materia de desarrollo y Política pública para proveer al desarrollo integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave.

A continuación, se invocarán los artículos 16, 20 y 75 de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en beneficio de los pueblos indígenas para acceder a la jurisdicción del Estado:

Artículo 16

“El Estado y sus instituciones reconocen y garantizan a los pueblos y comunidades de indígenas el derecho a la libre determinación para decidir su condición política y para resolver sobre la orientación del desarrollo económico, social y cultural de sus pueblos. . .”

Artículo 20

“El Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave es un

órgano de consulta obligada para la Administración Pública Estatal, en materia de desarrollo y política pública para proveer el desarrollo integral de los pueblos y comunidades de indígenas”.

#### Artículo 75

“Las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en el Estado tendrán la coadyuvancia del Consejo, para contar con la información suficiente sobre los sistemas normativos y de sus usos y costumbres de las comunidades de indígenas a las que pertenezcan las partes implicadas en un asunto, los cuales serán tomados en cuenta en la integración y resolución del mismo”.

En lo cual se observa omisiones sustantivas a cargo del Estado y pasa por inadvertida a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: tanto como libre determinación, auto adscripción, el sistema normativo interno, los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad.

Otra omisión, por medio del cual la ley secundaria otorgada al poder legislativo a través del Presidente de la Comisión permanente de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado, el convocar a efecto de que se instale el Consejo Consultivo, órgano que se encargará de las políticas públicas de estos grupos vulnerables.

Por cuanto hace al poder judicial

#### Artículo 76

“El sistema de administración de justicia indígena garantizará su aplicación, a través de las Autoridades Indígenas de la comunidad o del Juez de Comunidad respetando los sistemas normativos y la costumbre propia de los pueblos indígenas.

Para el adecuado funcionamiento del mismo, el Estado proveerá los recursos humanos, administrativos y financieros necesarios”.

Esto se contrapone con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

#### Artículo 84

“En cada Congregación habrá un Juez de Comunidad. El desempeño del cargo de Juez de Comunidad será gratuito”

Encontrando fuertes inconsistencias que contravienen lo que prescribe la Carta Magna. “Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”.

Resultando paradójico, que después de esta adición no se cuente con el diseño jurídico en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas; es menester del presente estudio, que sean efectivos los medios de defensa jurídicos en los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Veracruz, y no los impedimentos para las personas indígenas de esta Entidad.

3.4 situación social actual de los pueblos y comunidades de indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En Veracruz se encuentran asentados trece grupos étnicos de los sesenta que existen en todo el país, independiente de los que de manera temporal o definitiva sientan su residencia en esta Entidad, siendo el territorio Veracruzano el que cuenta con mayor población indígena. Es por ello que debe darse esa condición de igualdad en el aspecto pleno a la jurisdicción del Estado, de estas personas con identidades culturales diversas, lo que está a cargo de cumplirse con legalidad por los tres poderes.

Siendo con ello que se debe contar con intérpretes de cada uno de los sistemas jurídicos en nuestro estado, esto con la finalidad de que con la entrada del nuevo código nacional estas personas no sean violentadas en sus garantías individuales ya que si bien es cierto, está contemplado, que deben llevar una defensa adecuada, lo cierto es que no es así, puesto que las autoridades en los distritos que corresponden a la entidad veracruzana, encargada de llevar los procedimientos penales a indígenas carecen en las instituciones, pues si bien es cierto existe la subprocuraduría encargada de

asuntos indígenas, también lo es que esta se encuentra ubicada en la capital del Estado, quedando en un estado de indefensión las personase indígenas en los alrededores.

Un derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser sujeto de derechos, es existir y que el sistema jurídico reconozca esta existencia, para el derecho no es suficiente su existencia real, material, se necesita que el derecho reconozca esas existencias, aunque realmente no exista.

Desde hace décadas se puede observar que las áreas de mayor concentración de población indígena son las regiones interiores del país, regiones de difícil acceso y en zonas desérticas, montañosas o selva. Se identifican regiones indígenas como La Tarahumara, Huicot o Gran Nayar, la maya, la Huasteca, La Montaña de Guerrero, la Lacandona, así como la Mixteca y Valles Centrales como las más notorias.

En más de 80 de las 176 áreas naturales protegidas (ANP) de competencia federal, la presencia de 267 mil indígenas destaca que han preservado en buen estado los diversos ecosistemas y su biodiversidad, conservando así una parte importante del patrimonio natural del país.

La CDI identifica 25 regiones indígenas en 20 estados del país; sin embargo, en todas las entidades federativas se encuentra población indígena. Al mismo tiempo, de los 2,456 municipios existentes, 624 son indígenas y se concentran principalmente en los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

#### MUNICIPIOS INDÍGENAS DE MÉXICO, 1990-2010.

	1990			2000			2005			2010		
	Número de municipios	Total Población	Indígena	Número de municipios	Total Población	Indígena	Número de municipios	Total Población	Indígena	Número de municipios	Total Población	Indígena
<b>Total</b>	2,403	81,249,646	8,667,692	2,443	97,493,412	10,220,862	2,454	103,263,388	9,854,301	2,456	112,336,538	11,132,562
<b>Municipios con PI</b>	2,359	81,057,523	8,667,692	2,413	97,389,479	10,220,862	2,433	103,245,568	9,854,301	2,424	112,296,101	11,132,562
Indígenas	661	7,730,825	5,694,652	665	8,124,099	6,012,380	662	8,596,361	6,153,259	624	8,614,079	6,500,722
Con presencia indígena	178	33,546,922	2,169,071	216	49,133,348	3,284,135	221	53,602,614	2,915,812	239	59,705,935	3,644,105
Con PI dispensa	1,520	39,779,776	803,969	1,542	40,132,072	924,347	1,550	41,046,563	765,230	1,561	43,975,087	957,735
<b>Municipios sin PI</b>	44	192,122		30	93,933		21	17,830		32	40,437	

Nota: Municipios indígenas se consideran a los del tipo "A = Más del 70% de PI" y los del tipo "B = Del 40 al 69% de PI"

Los municipios con presencia indígena son los tipos "C = Municipios con menos del 40% de PI y más de 5000 indígenas en números absolutos", y los del tipo "D = Municipios con menos del 40% de PI y presencia de hablantes de lenguas con menos de 5000 hablantes o minoritarias" Finalmente, los del tipo "E = Población indígena dispersa, que tienen menos de 40% de PI y menos de 5000 indígenas.

Fuente: CDI. Unidad de Planeación, con base en datos censales y de conteo del INEGI

### REGIONES INDÍGENAS Y MUNICIPIOS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010.

Entidad Federativa	Regiones Indígenas a las que pertenece	TOTAL DE MUNICIPIOS	Número de Municipios Indígenas*
<b>Nacional</b>	<b>Existen 25 regiones indígenas en el país</b>	<b>2,456</b>	<b>624</b>
<b>Aguascalientes</b>	No pertenece a ninguna región indígena	11	0
<b>Baja California</b>	No pertenece a ninguna región indígena	5	0
<b>Baja California Sur</b>	No pertenece a ninguna región indígena	5	0
<b>Campeche</b>	Maya	11	5
<b>Coahuila</b>	No pertenece a ninguna región indígena	38	0
<b>Colima</b>	No pertenece a ninguna región indígena	10	0
<b>Chiapas</b>	Frontera sur	118	47
	Los Altos de Chiapas		
	Norte de Chiapas		
	Selva Lacandona		
<b>Chihuahua</b>	Tarahumara	67	5
<b>Distrito Federal</b>	No pertenece a ninguna región indígena	16	0
<b>Durango</b>	Huicot o Gran Nayar	39	1
<b>Guanajuato</b>	No pertenece a ninguna región indígena	46	0
<b>Guerrero</b>	Montaña de Guerrero	81	24
	Huasteca		
	Otomí de Hidalgo - Querétaro		
<b>Hidalgo</b>	Sierra Norte de Puebla y Totonacapan	84	22
<b>Jalisco</b>	Huicot o Gran Nayar	125	2
<b>México</b>	Mazahua-Otomí	125	2
<b>Michoacán</b>	Purépecha	113	7
	Mazahua-Otomí		
<b>Morelos</b>	No pertenece a ninguna región indígena	33	0
<b>Nayarit</b>	Huicot o Gran Nayar	20	2
<b>Nuevo León</b>	No pertenece a ninguna región indígena	51	0

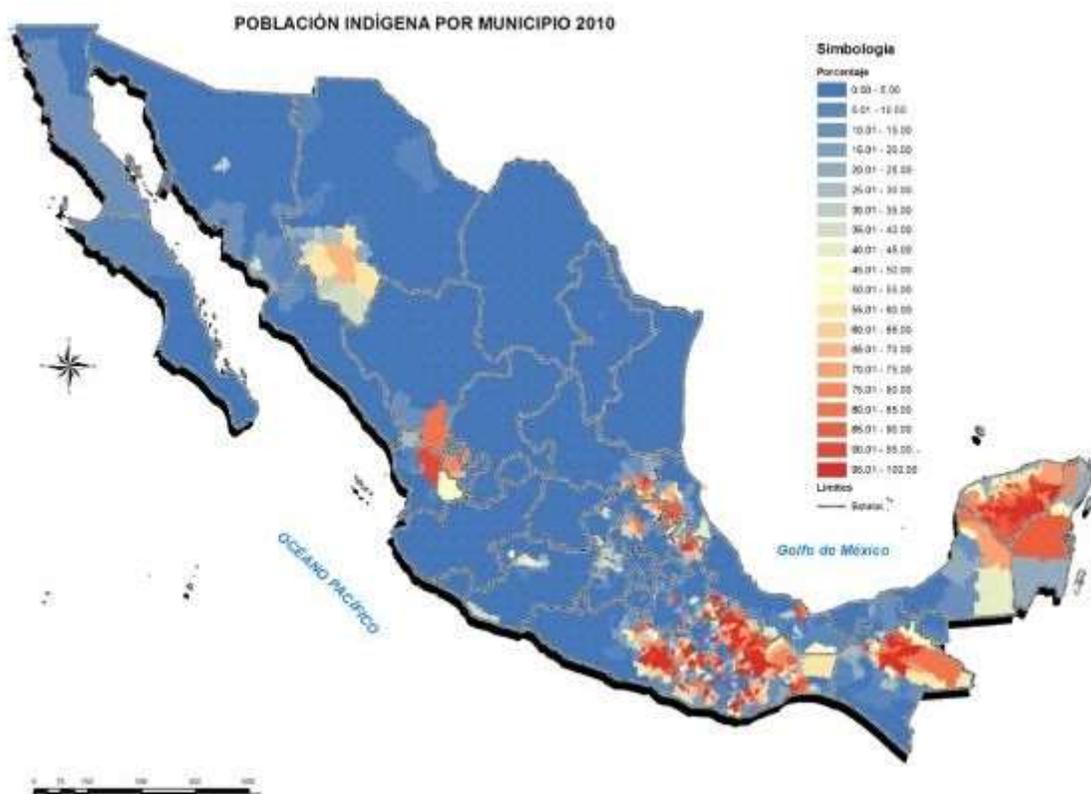
Entidad Federativa	Regiones Indígenas a las que pertenecen	TOTAL DE	Número de Municipios Indígenas <sup>a</sup>
		MUNICIPIOS	
<b>Oaxaca</b>	Chimalapas	570	294
	Chinateca		
	Costa y Sierra Sur de Oaxaca		
	Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolico		
	Istmo		
	Mixe		
	Mixteca		
<b>Puebla</b>	Sierra Juárez	217	58
	Valles Centrales		
<b>Querétaro</b>	Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolico	18	0
	Sierra Norte de Puebla y Totonacapan		
<b>Quintana Roo</b>	Otomí de Hidalgo Querétaro	9	4
	MazahuaOtomí		
<b>San Luis Potosí</b>	Maya	58	14
<b>Sinaloa</b>	Huasteca	18	0
<b>Sonora</b>	Mayo-Yaqui	72	0
<b>Tabasco</b>	Chontal de Tabasco	17	0
	Selva Lacandona		
<b>Tamaulipas</b>	No pertenece a ninguna región indígena	43	0
<b>Tlaxcala</b>	No pertenece a ninguna región indígena	60	0
<b>Veracruz</b>	Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolico	212	47
	Sierra Norte de Puebla y Totonacapan		
	Huasteca		
	Tuxtlas, Popolucan		
<b>Yucatán</b>	Náhuatl de Veracruz	106	90
	Chinanteca		
<b>Zacatecas</b>	Maya	58	0
	No pertenece a ninguna región indígena		

Nota: Los municipios indígenas son aquéllos donde 40% y más de su población es indígena.

Fuente: "Regiones indígenas de México" CDI-PNUD" y Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Al visualizar las localidades a partir de datos censales, se perfilan las regiones predominantemente indígenas, así como la presencia de la población indígena en prácticamente todo el territorio de la República Mexicana.

### **POBLACIÓN INDÍGENA POR MUNICIPIO, 2010.**



Fuente: Unidad de Planeación, CDI.

La población indígena supera el millón de habitantes en los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz. Por entidad federativa los mayores porcentajes de población indígena se ubican en Campeche, Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán. En todas ellas la población indígena supera el 20% del total y en algún caso como el de Yucatán representa más de la mitad de la población del Estado.

**POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, PERÍODO  
1990-2010.**

Años	1990	2000	2005	2010
<b>Nacional</b>	<b>8,667,692</b>	<b>10,220,862</b>	<b>9,854,301</b>	<b>11,132,56</b>
Aguascalientes	1,713	3,438	6,644	6,426
Baja California	34,391	81,473	69,675	89,663
Baja California Sur	5,040	11,396	13,776	21,749
Campeche	159,466	185,711	174,853	181,801
Coahuila	9,063	7,268	13,225	14,638
Colima	2,805	5,927	6,304	8,435
Chiapas	986,951	1,115,385	1,261,752	1,511,011
Chihuahua	96,352	135,869	141,337	158,521
Distrito Federal	276,764	338,775	279,210	300,131
Durango	25,648	39,140	39,912	44,721
Guanajuato	22,205	26,414	24,408	34,639
Guerrero	412,998	526,062	534,624	635,621
Hidalgo	495,950	546,029	507,050	575,161
Jalisco	45,858	73,458	76,586	96,371
México	736,656	938,134	810,311	985,691
Michoacán	174,059	198,259	179,013	213,471
Morelos	47,265	71,188	56,377	70,391
Nayarit	33,521	54,383	59,126	72,348
Nuevo León	10,716	29,602	57,731	81,901
Oaxaca	1,468,092	1,644,104	1,575,735	1,719,461
Puebla	830,807	955,314	909,426	1,018,391
Querétaro	36,848	47,322	43,852	56,664
Quintana Roo	234,921	343,145	342,572	404,291
San Luis Potosí	299,404	348,192	343,179	361,651
Sinaloa	58,905	86,744	60,021	53,211
Sonora	109,137	124,463	112,606	130,441
Tabasco	96,081	130,527	101,581	120,631
Tamaulipas	20,359	41,524	47,936	59,711
Tlaxcala	61,655	71,858	61,382	72,271
Veracruz	968,013	1,055,550	969,439	1,037,421
Yucatán	904,023	980,243	966,787	985,541
Zacatecas	2,021	3,964	7,870	10,101

**Fuente:** CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, México 1990

y 2000, II Conteo de Población y Vivienda México, 2005 y Censo de Población y Vivienda, México, 2010.

La diversidad etnolingüística es otra característica de los Pueblos Indígenas en México. Las lenguas indígenas con mayor número de hablantes son el Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco y Otomí.

### PUEBLOS Y LENGUAS INDÍGENAS PREDOMINANTES EN MÉXICO

	personas	porcentaje
<b>Población Total</b>	<b>112,336,538</b>	<b>100</b>
<b>Población Indígena</b>	<b>11,132,562</b>	<b>9.9</b>
Náhuatl	2,587,451	23.2
Maya	1,500,441	13.5
Zapoteco	771,577	6.9
Mixteco	771,455	6.9
Otomí	623,121	5.6
Tzeltal	583,111	5.2
Tsotsil	535,117	4.8
Totonaco	407,617	3.7
Mazahua	336,546	3.0
Mazateco	336,158	3.0
Ch'ol	283,797	2.5
Huasteco	237,876	2.1
Chinanteco	207,645	1.9
Mixe	194,845	1.8
Tarasco/Purépech	193,426	1.7
Tlapaneco	167,025	1.5
Otras Lenguas	1,395,351	12.5

Fuente: CDI, elaborado con base en el Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Pese a la diversidad lingüística se observa que muchas lenguas pueden estar en riesgo pues hay un escaso interés de transmitir la lengua a los

descendientes o miembros de la comunidad. Al poco interés se suman los efectos de la migración y la discriminación.

El siguiente gráfico permite observar que las personas de menor edad hablan en menor proporción la lengua del pueblo indígena al que pertenecen.

## PORCENTAJE DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA POR SEXO Y EDAD, 2000-2010.

**PORCENTAJE DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA POR SEXO Y EDAD, 2000-2010.**

Grupos Etnolingüísticos <sup>1</sup>	IPE <sup>2</sup>	2010 Hombres														2010 Mujeres														Total																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
		2010 Hombres														2010 Mujeres																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
		85 y+	84-89	80-83	75-79	70-74	65-69	60-64	55-59	50-54	45-49	40-44	35-39	30-34	25-29	20-24	15-19	10-14	5-9	0-4	15-19	10-14	5-9	0-4	15-19	10-14	5-9	0-4	15-19		10-14	5-9	0-4	85 y+																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																												
1 NUTLA	LE I	97.2	96.9	95.9	95.7	95.1	94.6	94.1	93.4	92.7	92.0	91.4	90.6	89.6	88.4	87.1	85.7	84.2	82.6	81.1	84.6	83.7	82.3	81.0	80.1	79.3	78.5	77.8	77.0	76.2	75.4	74.6	73.8	73.0	72.2	71.4	70.6	69.8	69.0	68.2	67.4	66.6	65.8	65.0	64.2	63.4	62.6	61.8	61.0	60.2	59.4	58.6	57.8	57.0	56.2	55.4	54.6	53.8	53.0	52.2	51.4	50.6	49.8	49.0	48.2	47.4	46.6	45.8	45.0	44.2	43.4	42.6	41.8	41.0	40.2	39.4	38.6	37.8	37.0	36.2	35.4	34.6	33.8	33.0	32.2	31.4	30.6	29.8	29.0	28.2	27.4	26.6	25.8	25.0	24.2	23.4	22.6	21.8	21.0	20.2	19.4	18.6	17.8	17.0	16.2	15.4	14.6	13.8	13.0	12.2	11.4	10.6	9.8	9.0	8.2	7.4	6.6	5.8	5.0	4.2	3.4	2.6	1.8	1.0	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0	2.2	2.4	2.6	2.8	3.0	3.2	3.4	3.6	3.8	4.0	4.2	4.4	4.6	4.8	5.0	5.2	5.4	5.6	5.8	6.0	6.2	6.4	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.6	7.8	8.0	8.2	8.4	8.6	8.8	9.0	9.2	9.4	9.6	9.8	10.0	10.2	10.4	10.6	10.8	11.0	11.2	11.4	11.6	11.8	12.0	12.2	12.4	12.6	12.8	13.0	13.2	13.4	13.6	13.8	14.0	14.2	14.4	14.6	14.8	15.0	15.2	15.4	15.6	15.8	16.0	16.2	16.4	16.6	16.8	17.0	17.2	17.4	17.6	17.8	18.0	18.2	18.4	18.6	18.8	19.0	19.2	19.4	19.6	19.8	20.0	20.2	20.4	20.6	20.8	21.0	21.2	21.4	21.6	21.8	22.0	22.2	22.4	22.6	22.8	23.0	23.2	23.4	23.6	23.8	24.0	24.2	24.4	24.6	24.8	25.0	25.2	25.4	25.6	25.8	26.0	26.2	26.4	26.6	26.8	27.0	27.2	27.4	27.6	27.8	28.0	28.2	28.4	28.6	28.8	29.0	29.2	29.4	29.6	29.8	30.0	30.2	30.4	30.6	30.8	31.0	31.2	31.4	31.6	31.8	32.0	32.2	32.4	32.6	32.8	33.0	33.2	33.4	33.6	33.8	34.0	34.2	34.4	34.6	34.8	35.0	35.2	35.4	35.6	35.8	36.0	36.2	36.4	36.6	36.8	37.0	37.2	37.4	37.6	37.8	38.0	38.2	38.4	38.6	38.8	39.0	39.2	39.4	39.6	39.8	40.0	40.2	40.4	40.6	40.8	41.0	41.2	41.4	41.6	41.8	42.0	42.2	42.4	42.6	42.8	43.0	43.2	43.4	43.6	43.8	44.0	44.2	44.4	44.6	44.8	45.0	45.2	45.4	45.6	45.8	46.0	46.2	46.4	46.6	46.8	47.0	47.2	47.4	47.6	47.8	48.0	48.2	48.4	48.6	48.8	49.0	49.2	49.4	49.6	49.8	50.0	50.2	50.4	50.6	50.8	51.0	51.2	51.4	51.6	51.8	52.0	52.2	52.4	52.6	52.8	53.0	53.2	53.4	53.6	53.8	54.0	54.2	54.4	54.6	54.8	55.0	55.2	55.4	55.6	55.8	56.0	56.2	56.4	56.6	56.8	57.0	57.2	57.4	57.6	57.8	58.0	58.2	58.4	58.6	58.8	59.0	59.2	59.4	59.6	59.8	60.0	60.2	60.4	60.6	60.8	61.0	61.2	61.4	61.6	61.8	62.0	62.2	62.4	62.6	62.8	63.0	63.2	63.4	63.6	63.8	64.0	64.2	64.4	64.6	64.8	65.0	65.2	65.4	65.6	65.8	66.0	66.2	66.4	66.6	66.8	67.0	67.2	67.4	67.6	67.8	68.0	68.2	68.4	68.6	68.8	69.0	69.2	69.4	69.6	69.8	70.0	70.2	70.4	70.6	70.8	71.0	71.2	71.4	71.6	71.8	72.0	72.2	72.4	72.6	72.8	73.0	73.2	73.4	73.6	73.8	74.0	74.2	74.4	74.6	74.8	75.0	75.2	75.4	75.6	75.8	76.0	76.2	76.4	76.6	76.8	77.0	77.2	77.4	77.6	77.8	78.0	78.2	78.4	78.6	78.8	79.0	79.2	79.4	79.6	79.8	80.0	80.2	80.4	80.6	80.8	81.0	81.2	81.4	81.6	81.8	82.0	82.2	82.4	82.6	82.8	83.0	83.2	83.4	83.6	83.8	84.0	84.2	84.4	84.6	84.8	85.0	85.2	85.4	85.6	85.8	86.0	86.2	86.4	86.6	86.8	87.0	87.2	87.4	87.6	87.8	88.0	88.2	88.4	88.6	88.8	89.0	89.2	89.4	89.6	89.8	90.0	90.2	90.4	90.6	90.8	91.0	91.2	91.4	91.6	91.8	92.0	92.2	92.4	92.6	92.8	93.0	93.2	93.4	93.6	93.8	94.0	94.2	94.4	94.6	94.8	95.0	95.2	95.4	95.6	95.8	96.0	96.2	96.4	96.6	96.8	97.0	97.2	97.4	97.6	97.8	98.0	98.2	98.4	98.6	98.8	99.0	99.2	99.4	99.6	99.8	100.0	100.2	100.4	100.6	100.8	101.0	101.2	101.4	101.6	101.8	102.0	102.2	102.4	102.6	102.8	103.0	103.2	103.4	103.6	103.8	104.0	104.2	104.4	104.6	104.8	105.0	105.2	105.4	105.6	105.8	106.0	106.2	106.4	106.6	106.8	107.0	107.2	107.4	107.6	107.8	108.0	108.2	108.4	108.6	108.8	109.0	109.2	109.4	109.6	109.8	110.0	110.2	110.4	110.6	110.8	111.0	111.2	111.4	111.6	111.8	112.0	112.2	112.4	112.6	112.8	113.0	113.2	113.4	113.6	113.8	114.0	114.2	114.4	114.6	114.8	115.0	115.2	115.4	115.6	115.8	116.0	116.2	116.4	116.6	116.8	117.0	117.2	117.4	117.6	117.8	118.0	118.2	118.4	118.6	118.8	119.0	119.2	119.4	119.6	119.8	120.0	120.2	120.4	120.6	120.8	121.0	121.2	121.4	121.6	121.8	122.0	122.2	122.4	122.6	122.8	123.0	123.2	123.4	123.6	123.8	124.0	124.2	124.4	124.6	124.8	125.0	125.2	125.4	125.6	125.8	126.0	126.2	126.4	126.6	126.8	127.0	127.2	127.4	127.6	127.8	128.0	128.2	128.4	128.6	128.8	129.0	129.2	129.4	129.6	129.8	130.0	130.2	130.4	130.6	130.8	131.0	131.2	131.4	131.6	131.8	132.0	132.2	132.4	132.6	132.8	133.0	133.2	133.4	133.6	133.8	134.0	134.2	134.4	134.6	134.8	135.0	135.2	135.4	135.6	135.8	136.0	136.2	136.4	136.6	136.8	137.0	137.2	137.4	137.6	137.8	138.0	138.2	138.4	138.6	138.8	139.0	139.2	139.4	139.6	139.8	140.0	140.2	140.4	140.6	140.8	141.0	141.2	141.4	141.6	141.8	142.0	142.2	142.4	142.6	142.8	143.0	143.2	143.4	143.6	143.8	144.0	144.2	144.4	144.6	144.8	145.0	145.2	145.4	145.6	145.8	146.0	146.2	146.4	146.6	146.8	147.0	147.2	147.4	147.6	147.8	148.0	148.2	148.4	148.6	148.8	149.0	149.2	149.4	149.6	149.8	150.0	150.2	150.4	150.6	150.8	151.0	151.2	151.4	151.6	151.8	152.0	152.2	152.4	152.6	152.8	153.0	153.2	153.4	153.6	153.8	154.0	154.2	154.4	154.6	154.8	155.0	155.2	155.4	155.6	155.8	156.0	156.2	156.4	156.6	156.8	157.0	157.2	157.4	157.6	157.8	158.0	158.2	158.4	158.6	158.8	159.0	159.2	159.4	159.6	159.8	160.0	160.2	160.4	160.6	160.8	161.0	161.2	161.4	161.6	161.8	162.0	162.2	162.4	162.6	162.8	163.0	163.2	163.4	163.6	163.8	164.0	164.2	164.4	164.6	164.8	165.0	165.2	165.4	165.6	165.8	166.0	166.2	166.4	166.6	166.8	167.0	167.2	167.4	167.6	167.8	168.0	168.2	168.4	168.6	168.8	169.0	169.2	169.4	169.6	169.8	170.0	170.2	170.4	170.6	170.8	171.0	171.2	171.4	171.6	171.8	172.0	172.2	172.4	172.6	172.8	173.0	173.2	173.4	173.6	173.8	174.0	174.2	174.4	174.6	174.8	175.0	175.2	175.4	175.6	175.8	176.0	176.2	176.4	176.6	176.8	177.0	177.2	177.4	177.6	177.8	178.0	178.2	178.4	178.6	178.8	179.0	179.2	179.4	179.6	179.8	180.0	180.2	180.4	180.6	180.8	181.0	181.2	181.4	181.6	181.8	182.0	182.2	182.4	182.6	182.8	183.0	183.2	183.4	183.6	183.8	184.0	184.2	184.4	184.6	184.8	185.0	185.2	185.4	185.6	185.8	186.0	186.2	186.4	186.6	186.8	187.0	187.2	187.4	187.6	187.8	188.0	188.2	188.4	188.6	188.8	189.0	189.2	189.4	189.6	189.8	190.0	190.2	190.4	190.6	190.8	191.0	191.2	191.4	191.6	191.8	192.0	192.2	192.4	192.6	192.8	193.0	193.2	193.4	193.6	193.8	194.0	194.2	194.4	194.6	194.8	195.0	195.2	195.4	195.6	195.8	196.0	196.2	196.4	196.6	196.8	197.0	197.2	197.4	197.6	197.8	198.0	198.2	198.4	198.6	198.8	199.0	199.2	199.4	199.6	199.8	200.0	200.2	200.4	200.6	200.8	201.0	201.2	201.4	201.6	201.8	202.0	202.2	202.4	202.6	202.8	203.0	203.2	203.4	203.6	203.8	204.0	204.2	204.4	204.6	204.8	205.0	205.2	205.4	205.6	205.8	206.0	206.2	206.4	206.6	206.8	207.0	207.2	207.4	207.6	207.8	208.0	208.2	208.4	208.6	208.8	209.0	209.2	209.4	209.6	209.8	210.0	210.2	210.4	210.6	210.8	211.0	211.2	211.4	211.6	211.8	212.0	212.2	212.4	212.6	212.8	213.0	213.2	213.4	213.6	213.8	214.0	214.2	214.4	214.6	214.8	215.0	215.2	215.4	215.6	215.8	216.0	216.2	216.4	216.6	216.8	217.0	217.2	217.4	217.6	217.8	218.0	218.2	218.4	218.6	218.8	219.0	219.2	219.4	219.6	219.8	220.0	220.2	220.4	220.6	220.8	221.0	2

De los 624 municipios donde más del 40% de la población es indígena, en 426 los porcentajes de población en situación de pobreza son superiores al 80%. Asimismo, 271 municipios indígenas presentan condiciones de pobreza extrema en más del 50% de su población, concentrados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

La diversidad implica fragmentación, ello genera condiciones de debilidad política, económica y social. La diversidad viene acompañada de la iniquidad, la exclusión, la marginación social, la injusticia y la discriminación. Ello también conduce a un debate inacabado sobre su condición de mexicanos y los mecanismos para atender sus necesidades y promover su desarrollo. La condición de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de la población indígena reproduce condiciones de atraso y limita alternativas de desarrollo.

Los asentamientos de población indígena, en su mayoría se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso, aisladas y sin acceso a los servicios básicos. Asimismo, cuando la población indígena migra a las ciudades, se ubica en las zonas periféricas, en cinturones de miseria y exclusión alrededor de los grandes centros urbanos.

Un panorama de las condiciones de marginación y exclusión social de que son objeto los pueblos y comunidades indígenas se resume en los siguientes datos de pobreza:

## MEDICIÓN DE LA POBREZA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Indicadores	Población indígena*					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	74.8	72.3	8.5	8.2	3.4	3.0
Población en situación de pobreza moderada	37.0	41.7	4.2	4.7	2.8	2.5
Población en situación de pobreza extrema	37.8	30.6	4.3	3.5	4.0	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	18.9	20.3	2.1	2.3	2.4	2.4
Población vulnerable por ingresos	1.6	2.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	4.8	5.3	0.5	0.6	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	93.6	92.6	10.7	10.5	3.2	2.9
Población con al menos tres carencias sociales	64.6	56.1	7.4	6.4	3.9	3.7
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	36.2	34.1	4.1	3.9	3.9	3.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.0	24.3	4.1	2.8	3.9	3.7
Carencia por acceso a la seguridad social	81.5	81.0	9.3	9.2	3.4	3.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	40.2	34.3	4.6	3.9	4.0	3.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	65.3	59.7	7.4	6.8	3.6	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	39.7	34.4	4.5	3.9	3.9	3.6
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	45.5	42.4	5.2	4.8	3.6	3.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	76.4	74.5	8.7	8.5	3.3	3.0

Nota: La población indígena esta contabilizada bajo el criterio CDI.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

La complejidad del tema indígena, así como la problemática de pobreza, discriminación y exclusión social que enfrentan las comunidades indígenas obliga a que tanto las instituciones del Estado mexicano, esto es, las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, ejecutivos estatales y Gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos municipales y los congresos locales y cabildos municipales, e incluso los poderes Legislativo y Judicial, actúen coordinadamente para resolver las condiciones de exclusión de la población indígena.<sup>5</sup>

El respeto a los derechos de la población indígena, así como la superación de sus rezagos sociales son un mandato constitucional y por ello una tarea y compromiso irrenunciable de las instituciones del Estado mexicano. Pero esto no basta, se requiere, sobre todo- de la participación social de las mismas comunidades indígenas y de la sociedad en su conjunto. Las organizaciones privadas y de la sociedad deben participar e involucrarse también en la lucha por mejorar las condiciones de vida de los indígenas mexicanos.

Sin embargo, ello requiere respetar y recuperar la vitalidad de las formas de organización y participación de los pueblos y comunidades indígenas.

El país lleva décadas de políticas de apoyo al desarrollo de los Pueblos Indígenas con escasos resultados. Cada institución, e incluso, cada programa público orientado a la atención de la población indígena ha operado bajo sus propios criterios para caracterizar a su sujeto de atención y desplegar diversos tipos de acciones, lo que desarticula la presencia pública, reduce su eficacia y muchas veces no considera la participación de las comunidades indígenas lo que afecta la definición de prioridades y acciones. (4)

---

<sup>5</sup> Sierra María Teresa, Hernández Rosalba Aída; Sieder Rachel (2013) Justicias indígenas y Estado, violencias contemporáneas 1ª Edo. de México ediciones FLACSO CIESAS.

La discriminación y la exclusión social, así como la pobreza que padecen las comunidades indígenas tienen determinantes históricos, multidimensionales y multiculturales. Resolver esta situación exige de un gran compromiso social que no es sólo del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto, que conlleva nuevas formas de intervención pública, donde la coordinación intergubernamental y la participación de las comunidades indígenas organizadas, es fundamental.

La problemática que enfrentan los Pueblos Indígenas se puede plantear desde los ámbitos siguientes:

**Derechos.** La población indígena padece una falta de cumplimiento de los Derechos Humanos plasmados en la CPEUM, lo cual agrava sus condiciones de marginación, pobreza y exclusión social.

**Desarrollo Social.** La mayor parte de la población indígena no cuenta con el acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda digna y sus servicios de agua potable, drenaje y electrificación a los que tiene derecho todo mexicano.

**Desarrollo Económico.** La pobreza y pobreza extrema que padecen familias y comunidades indígenas no se resuelve con el simple aprovisionamiento de bienes y servicios públicos, para garantizar la superación de la condición de pobreza se necesita que la población indígena tenga acceso a fuentes de ingreso permanentes vinculadas con trabajos productivos y éstos con el desarrollo de las capacidades y vocaciones productivas de la misma población y de sus regiones.

**Organización y Participación de la Sociedad Indígena en el diseño y coordinación intergubernamental.** La capacidad de la organización y participación indígena no es suficientemente reconocida en el diseño de las políticas públicas. Esta situación no sólo es discriminatoria y excluyente, sino que resta eficacia a la acción gubernamental.

**Preservación y Fomento del Patrimonio Cultural.** La pérdida de la cultura indígena es pérdida de identidad y del patrimonio de la Nación. En este

sentido, es necesario preservar y fomentar todas las expresiones culturales de los Pueblos Indígenas que hoy se ven amenazadas.

### **Hacia el reconocimiento pleno de los Derechos y la Inclusión Social de los Pueblos Indígenas.**

El cumplimiento de la norma constitucional conlleva la obligación del Estado mexicano de impulsar y consolidar el reconocimiento y vigencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas lo que implica también hacer efectivos sus Derechos Culturales y sus Derechos Sociales a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y a un desarrollo pleno de sus capacidades.

Derechos e Inclusión Social son las directrices que orientan la política del Gobierno Federal hacia los pueblos y comunidades indígenas.

#### **1) Derechos y Acceso a la Justicia.**

Los derechos de la población indígena no se ejercen ni se cumplen pese al despliegue de diferentes políticas públicas orientadas a la atención de la población indígena.

Los Derechos Sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda digna, a la educación y al trabajo, por ejemplo, no se cumplen cabalmente. Tampoco existe una real vigencia de sus Derechos a la no discriminación, al desarrollo, al acceso pleno a la Justicia, a su participación política. Hoy incluso, en ocasiones, se vulnera su derecho a vivir y desarrollarse en paz y con seguridad.

Otro tema central es la discriminación. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS), registró el panorama de discriminación que persiste en México encontrando que ocho de cada diez mexicanos consideran que no han sido respetados sus derechos por motivo de sus costumbres o su cultura, por su acento al hablar, por su color de piel, por provenir de otro lugar, por su educación, por su religión o por su forma de vestir; mientras que siete de cada diez indicaron que fue por su condición de ser hombre/mujer, su edad, su apariencia física o por no tener dinero.

Esta Encuesta indica que 44% de la población considera que no se respetan los derechos de los indígenas; 31% piensa que se respetan poco; mientras que 22% manifiesta que sí se respetan. Otro aspecto es la discriminación múltiple, sobre todo cuando se trata de mujeres de origen indígena que desde niñas son explotadas, discriminadas e incluso abusadas sexualmente. Otro ejemplo son las mujeres migrantes indígenas, quienes sufren largas jornadas laborales, la falta de seguro médico, el maltrato físico y el acoso sexual.

Al mismo tiempo, los rezagos y carencias en materia de salud, educación, alimentación, agua potable, drenaje, electrificación y vivienda también expresan el incumplimiento de los Derechos Humanos de la población indígena.

#### **a) Armonización constitucional.**

La CPEUM, encomienda a las constituciones y leyes de las entidades federativas el establecimiento de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los Pueblos Indígenas en cada entidad federativa, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas.

Esto no se ha cumplido y en febrero de 2014 sólo 20 Constituciones locales de las 32 entidades federativas del país, reconocen los derechos de pueblos y comunidades indígenas, en tanto que 24 estados cuentan con una Ley en la materia.

## CONSTITUCIONES ESTATALES ARMONIZADAS AL AÑO 2013.

Armonizada.		No Armonizada.
1. Campeche	15. Quintana Roo	1. Aguascalientes
2. Chiapas	16. San Luis Potosí	2. Baja California
3. Chihuahua*	17. Sonora	3. Baja California Sur
4. Colima	18. Tabasco	4. Coahuila
5. Durango*	19. Veracruz	5. Distrito Federal**
6. Hidalgo*	20. Yucatán	6. Guanajuato
7. Jalisco		7. Guerrero
8. Michoacán*		8. México
9. Morelos		9. Sinaloa
10. Nayarit		10. Tamaulipas
11. Nuevo León*		11. Tlaxcala
12. Oaxaca*		12. Zacatecas
13. Puebla*		
14. Querétaro		

Nota\* Procesos realizados a partir del 2011.

Nota 2: \*\*El Distrito Federal no cuenta con una Constitución para efectos de la información se equipara el Estatuto de Gobierno.

Fuente: CDI con información de las Leyes Estatales.

## ESTADOS CON LEYES EN MATERIA INDÍGENA EN EL AÑO 2013.

Cuenta		No cuenta
1. Baja California	15. Oaxaca	1. Aguascalientes
2. Campeche	16. Puebla	2. Baja California Sur
3. Chiapas	17. Querétaro	3. Coahuila
4. Chihuahua	18. Quintana Roo	4. Distrito Federal
5. Colima	19. San Luis Potosí	5. Michoacán
6. Durango	20. Sonora	6. Sinaloa
7. Guanajuato	21. Tabasco	7. Tamaulipas
8. Guerrero	22. Tlaxcala	8. Zacatecas
9. Hidalgo	23. Veracruz	
10. Jalisco	24. Yucatán	
11. México		
12. Morelos		
13. Nayarit		
14. Nuevo León		

Fuente: CDI con información de las Leyes Estatales.

## **b) Acceso a la justicia.**

La población indígena enfrenta serios obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado. Existen prácticas de exclusión y discriminación en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil, entre otros.

Es común que los indígenas que acuden a demandar la justicia del Estado no conozcan sus derechos, normas y procedimientos y vean desestimadas sus denuncias o demandas por la incapacidad de expresarse correctamente, comparezcan, sean interrogados, o notificados por autoridades administrativas o jurisdiccionales sin el auxilio de traductores o intérpretes, o bien, cuenten con traductores habilitados por el juzgador pero sin conocimientos jurídicos, entre otros factores.

En el país existen 31,893 núcleos agrarios, de los cuales restan por certificar 1,771 núcleos que presentan condiciones técnicas y jurídicas complejas, al mes de agosto del 2013 se encontraban en regularización 370 mil predios que representan 21 mil hectáreas en 2,167 asentamientos humanos irregulares. Es de destacar que es en los municipios indígenas donde se concentran los conflictos agrarios más complejos que hay en el país. (5)

En los municipios con más de 30% de población indígena existen más de 6,000 núcleos agrarios (79% son ejidos y 19% son comunidades), aunque también participan de la propiedad privada. De los 11.3 millones de hectáreas rústicas de propiedad social ubicadas en 481 municipios con población indígena, los ejidos regularizados abarcan apenas una superficie de 3.8 millones de hectáreas y las comunidades certificadas de 616 mil hectáreas, esto es sólo 32% de la superficie de propiedad social.

Al mismo tiempo, el Poder Judicial Federal, los Tribunales Agrarios y las Juntas de Conciliación y Arbitraje no cuentan con mecanismos que les permitan identificar y sistematizar información en torno a los asuntos judiciales que, en las diferentes materias, afectan la esfera de derechos de los indígenas.

En general, las instituciones encargadas de procurar, impartir y administrar justicia, no cuentan con las capacidades institucionales necesarias para hacer efectivos los derechos de la población indígena. Ninguna instancia pública tiene la atribución legal expresa ni las capacidades institucionales para garantizar a los indígenas el ejercicio de su derecho a contar con traductor o intérprete en todas las etapas procesales de los juicios o procedimientos en que ellos sean parte.

### **c) Seguridad.**

El Gobierno de la República perdió capacidad de brindar seguridad a la población indígena, sobre todo a aquella que se encuentra asentada en zonas de difícil acceso, las cuales por sus propias características han sido afectadas por la acción del crimen organizado. Por lo anterior, a través de esquemas de colaboración entre órdenes de gobierno y de acciones firmes de desarrollo social y económico, con un componente importante de participación de las comunidades, el Estado mexicano debe tener una mayor presencia y compromiso con las comunidades afectadas.

### **2) Desarrollo social.**

En materia de Desarrollo Social la población indígena es la que enfrenta las peores condiciones de atraso y marginación social. El CONEVAL reporta que en 2012, del total de la población del país, 45.5%, esto es, 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza y 9.8% de los mexicanos padecen pobreza extrema; en contraste, del total de la población indígena 72.3% se encuentran en pobreza, 8.2 millones de personas y 30.6% se encuentran en situación de pobreza extrema.

**CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA,  
2000-2010.**

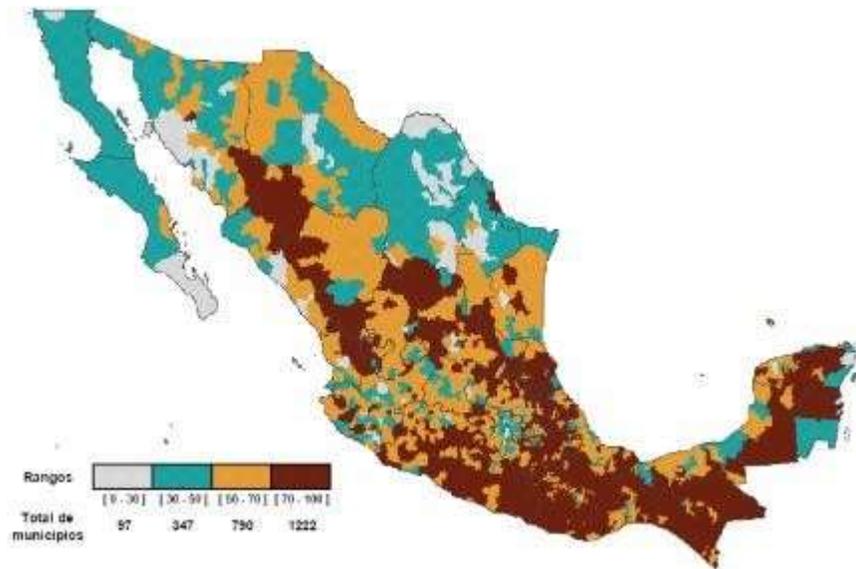
<b>Indicador</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Derechohabiencia a servicio de salud</b>			
Con Derecho.	1,970,874	2,688,610	6,431,751
Seguro Popular	-	1,041,497	4,224,691
<b>Empleo</b>			
12 años y más	7,028,864	-	8,144,906
PEA	3,329,084	-	3,880,227
Población Ocupada	3,298,347	-	3,736,062
PEI	3,668,680	-	4,213,748
<b>Viviendas (disponibilidad de servicios)</b>			
Viviendashabitadas	2,008,168	2,035,913	2,426,290
Agua Entubada	1,282,527	1,416,527	1,759,714
Drenaje	813,770	1,088,859	1,544,174
Electricidad	1,666,786	1,813,302	2,243,621
Piso de tierra	877,580	773,764	470,517

**Fuente:** CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México 2000, II Conteo de Población y Vivienda México, 2005 y Censo de Población y Vivienda, México, 2010.

**a) Pobreza.**

El mapa de la pobreza en México coincide con el de los asentamientos de la población indígena.

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR MUNICIPIO, MÉXICO 2010.**



### LOCALIDADES INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO 2010.



De acuerdo a la metodología para la medición de la pobreza, del CONEVAL, se identifica a la población en situación pobreza como aquella que tiene al menos una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar.

La pobreza extrema en los municipios indígenas tuvo porcentajes mayores al 16 por ciento. **De los 339 municipios que en el año 2010 tenían porcentajes de pobreza igual o mayor al 50%, 271 municipios eran municipios indígenas.**

Los municipios que en 2010 tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza se muestran en el cuadro siguiente, de los cuales, en ocho de ellos el 97% o más de su población es hablante de lengua indígena.

**MUNICIPIOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN  
EN POBREZA A NIVEL NACIONAL EN  
EL AÑO 2010.**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Municipio</b>	<b>% de la Población en pobreza</b>
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	97.4
Chiapas	Aldama	97.3
Chiapas	San Juan Cancuc	97.3
Veracruz	Mixtla de Altamirano	97
Chiapas	Chalchihuitán	96.8
Oaxaca	Santiago Textitlán	96.6
Chiapas	San Andrés Duraznal	96.5
Chiapas	Santiago el Pinar	96.5
Chiapas	Sitalá	96.5
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	96.4

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL.

Por otra parte, en lo que corresponde a la población en pobreza extrema que es la que tiene tres o más carencias sociales y un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en esta condición fueron los siguientes:

**MUNICIPIOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN  
POBREZA EXTREMA A NIVEL  
NACIONAL EN EL AÑO 2010.**

Entidad Federativa	Municipio	% de la Población en pobreza
Guerrero	Cochoapa el Grande	82.6
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	80.8
Chiapas	San Juan Cancuc	80.5
Veracruz	Mixtla de Altamirano	80.3
Chiapas	Chalchihuitán	79.8
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	79.7
Chiapas	Aldama	78.8
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	77.4
Oaxaca	San Juan Petlapa	77.2
Guerrero	Metlatónoc	77

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL.

En estos municipios también **más del 98% de su población es hablante de alguna lengua indígena.**

En términos absolutos los municipios con el mayor número de personas en pobreza extrema fueron los siguientes:

**MUNICIPIOS CON EL MAYOR NÚMERO DE PERSONAS EN POBREZA  
EXTREMA A NIVEL NACIONAL  
EN EL AÑO 2010.**

Entidad Federativa	Municipio	Número de personas en pobreza extrema
Chiapas	Ocosingo	144,088
Puebla	Puebla	110,012
Guerrero	Acapulco de Juárez	107,048
México	Ecatepec de Morelos	107,023
Chiapas	Chilón	87,519
Chiapas	Las Margaritas	75,339
México	Toluca	66,938
Guanajuato	León	66,687
Distrito Federal	Iztapalapa	63,017
Chihuahua	Juárez	62,822

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL.

## **b) Alimentación.**

En materia de alimentación de los 2,456 municipios del país, 128 concentran poco más del 50% de la población con esta carencia. En los municipios considerados indígenas se da el porcentaje más alto de este indicador 78.4%, mientras que los municipios sin presencia indígena presentan el porcentaje más alto es de 36.7%. En cuatro de cada diez hogares donde el jefe o jefa de familia o cónyuge hablan lengua indígena, se da la condición de inseguridad alimentaria moderada y severa. Esta situación es lo que explica la incidencia de las acciones de la CNCH en 212 municipios indígenas del universo inicial de atención de la estrategia mencionada que es de 400 municipios del país. (6)

En este caso, la CDI promueve esquemas de participación y organización social para identificar necesidades específicas y esquemas de intervención gubernamental.

## **c) Salud.**

El perfil epidemiológico de la población indígena tiene como rasgos principales una elevada mortalidad (infantil y general) y patrones de enfermedad y muerte donde predominan la desnutrición y las enfermedades infecciosas y parasitarias. De acuerdo a la OMS, la carga global de enfermedad (GBD por sus siglas en inglés), con que se clasifican las enfermedades y causas de muerte de la población indígena, se tienen tres grandes grupos:

1. Enfermedades infecciosas, maternas, perinatales y los problemas derivados de la deficiencia de la nutrición;
2. Enfermedades no transmisibles; y
3. Accidentes y lesiones.

La probabilidad de morir durante los primeros cinco años de vida es mayor en aquellas zonas que tienen población indígena (53 por cada mil nacidos vivos) que en aquellas que tienen menos (25 por cada mil nacidos vivos), así la tasa global de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos es de 22.86.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del año 2012 reportó que la diarrea sigue siendo una de las principales causas de muerte. Es en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas los que presentan un mayor número de decesos en niños menores de un año.

Aunque las coberturas de vacunación son adecuadas en estas poblaciones, los problemas carenciales y los relacionados con las malas condiciones de vida siguen cobrando víctimas desde temprana edad. El riesgo de morir por diarrea, desnutrición o anemia, por ejemplo, es tres veces mayor en niños/as indígenas que el de una niña o niño de la población general.<sup>6</sup>

La OMS y la UNAM establecieron para el año 2010 los casos en común de los indicadores de morbilidad de la Región Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), en donde destacan: las causas obstétricas directas, parto único espontáneo, traumatismo, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas, el aborto, ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal, la Diabetes Mellitus y la Apendicitis.

A su vez, la Secretaría de Salud reporta una alta incidencia en enfermedades digestivas, otras lesiones de causa externa, enfermedades del sistema genitourinario, enfermedades infecciosas respiratorias y parasitarias, enfermedades del sistema circulatorio y cardiovasculares, las cuales afectan en mayor medida a las personas que viven en situación de pobreza.(SALUD, 2013).(7)

#### **d) Educación.**

El Índice de Rezago en Educación considera la información referente a la población de 15 años y más analfabeta y a la población de 6 a 14 años que no asistieron a la escuela. En 361 localidades de 50 y más habitantes indígenas, se tuvo el más alto rezago.

---

<sup>6</sup> Chacón Rojas, Oswaldo (2005). Teoría de los derechos de los Pueblos indígenas. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

Desde hace décadas en la población indígena se observan bajos niveles de logro escolar, altos niveles de deserción escolar y bajo rendimiento académico. Al respecto, las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir de manera significativa las brechas entre la población indígena y la no indígena, sobre todo al medir las tasas de continuidad educativa y rendimiento escolar.

Los bajos niveles de escolaridad se traducen en bajos niveles de ingreso y se relacionan con precarias condiciones de salud.

**CONDICIONES DE EDUCACIÓN EN LA POBLACIÓN INDÍGENA, 2000-2010.**

<b>Año</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Población Indígena</b>	<b>10,220,862</b>	<b>9,854,301</b>	<b>11,132,562</b>

<b>5 años y más</b>	8,969,698	8,740,538	9,944,180
<b>HLI (5 años y más)</b>	6,044,547	6,011,202	6,695,228
<b>Monolingües</b>	1,002,236	720,009	980,894
<b>Alfabetismo</b>			
<b>15 años y más</b>	6,224,562	6,255,035	7,367,918
<b>Analfabeta</b>	1,696,631	1,589,796	1,582,420
<b>Instrucción escolar</b>			
<b>Sin Instrucción</b>	1,586,910	1,435,086	1,410,571
<b>Primaria completa</b>	1,156,019	1,161,064	1,356,700

<b>Secundaria completa</b>	748,178	967,399	1,303,878
<b>Asiste. escolar*</b>	2,826,985	2,822,672	3,072,160

\* Incluye a la Población indígena de 5 a 24 años.

**Fuente:** CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México 2000, II Conteo de Población y Vivienda México, 2005 y Censo de Población y Vivienda, México, 2010.

### **e) Vivienda e infraestructura básica.**

En lo que toca a la vivienda y la infraestructura básica, la población indígena en México generalmente se asienta en localidades pequeñas y dispersas que se caracterizan por tener condiciones precarias en materia de educación, vivienda, infraestructura y servicios básicos. Además por las características de los lugares donde se presentan los asentamientos, se estima que 68% de la población afectada por los desastres naturales son los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza (SEDESOL, 2010). (8)

Las viviendas en muchas comunidades indígenas son precarias y vulnerables ante eventos climáticos, porque además se ubican en zonas de alto riesgo tales como laderas de montañas, zonas inundables o a la orilla de corrientes de agua con grandes fluctuaciones durante las épocas de lluvia. De las 34,263 localidades indígenas del país, casi una de cada tres tiene un grado de marginación (9) muy alto; 34% con alto; y 30% con medio, bajo y muy bajo grado de marginación. Esto se traduce en una falta de acceso a servicios básicos de agua potable, drenaje, saneamiento, y electrificación lo que agrava la precariedad de la vivienda.

### **3) Desarrollo económico.**

En lo que toca al Desarrollo Económico el reto más importante de la política pública es el desarrollo de opciones productivas que se traduzcan en el incremento y permanencia de las fuentes de ingreso de la población indígena.

Superar el rezago social implica no sólo las acciones en materia de desarrollo social sino garantizar la autosuficiencia económica de las comunidades y familias indígenas a través de la generación de fuentes de ingreso monetario y no monetario.

Sin embargo, la población indígena vive una situación adversa para gestionar sus propios procesos de desarrollo. Si bien existen casos exitosos de experiencias comunitarias, así como de organizaciones, grupos, familias y empresarios indígenas todavía hay un largo trecho por recorrer.

Varias instituciones federales y estatales han canalizado subsidios a iniciativas individuales y de grupos, con resultados heterogéneos y cuyos impactos generalmente no son evaluados. Asimismo, se han promovido ordenamientos y ejercicios de planeación a escalas local, microrregiones, municipal y regional (conjunto de municipios), cuyos frutos son aún incipientes pero que tienen potencial para convertirse en procesos de gestión sostenibles.

#### **a) Problemática general de programas con orientación productiva.**

La política de atención social a la población que vive en situación de pobreza, en particular la indígena, debe transitar de una política meramente asistencialista a otra de desarrollo, y los programas del ámbito productivo son la mejor opción. No obstante, sólo 7% de los programas sociales vigentes, se orientan a las actividades productivas.

Los programas productivos, si bien se diseñan para el cumplimiento de un objetivo específico de política pública, acaban por estar condicionados a la demanda de grupos de interés específicos, los cuales cuentan con mayores capacidades y experiencia que los grupos que más requieren los apoyos, por lo que concentran la mayor parte de los apoyos.

Por otra parte, los programas no generan por sí solos una base productiva estable que garantice la

Permanencia de las fuentes de ingreso creadas, existe duplicidad de funciones y apoyos de los programas, así como falta de integralidad y sinergia de la oferta gubernamental y de un padrón único de beneficiarios. Las Reglas de

Operación de los programas, muchas veces acaban por limitar la concurrencia de acciones y, por lo tanto, la complementariedad de acciones gubernamentales que podrían potenciar las capacidades productivas de los beneficiarios, así como los resultados de los programas.

Los programas sociales que apoyan el ámbito productivo no son evaluados en la modalidad de impacto, sino solamente en su diseño y desempeño.

Los proyectos sociales con orientación productiva enfrentan problemas en sus tres etapas: Gestión, producción y comercialización.

Gestión.

La población en situación de pobreza, especialmente, la indígena no cuenta con la capacidad necesaria para gestionar apoyos de los programas sociales y no conoce ni está a la espera de la oferta gubernamental de programas productivos; por ello, no reacciona oportunamente a convocatorias o apertura de ventanillas. Esto da como resultado que la oferta gubernamental sea aprovechada por grupos que regularmente han sido beneficiarios y que no necesariamente son los que enfrentan mayores carencias.

Además, por la complejidad técnica y de tramitación, cuando la población beneficiaria accede a algún proyecto tiene que recurrir a "técnicos" que los asesoren en la elaboración de los proyectos a fin de cumplir con lo establecido en las Reglas de Operación y en ocasiones los "técnicos" no son ajenos a intereses locales.

Producción.

Esta debilidad para el diseño e identificación de proyectos y apoyos gubernamentales propicia que los proyectos no se ajusten a la vocación productiva de la región o a las capacidades de la población por lo que la mayoría de las veces la productividad es muy baja y de escaso impacto en el ingreso y el mercado local y sin posibilidades de integración o desarrollo de cadenas productivas. Cabe agregar que en algunas ocasiones incluso los proyectos para el autoconsumo no llegan a ser sostenibles por sí mismos, lo que plantea el reto de apoyarlos permanentemente.

Comercialización.

La complicación se encuentra, fundamentalmente, en el acceso al mercado. No se generan condiciones para una eficaz relación comercial: productor/intermediario/ consumidor pues el mercado local no está desarrollado y no se interrelaciona con el mercado estatal o nacional y mucho menos con el internacional.

Por otra parte, un bajo volumen de producción limita la cobertura a la localidad y cuando se presentan oportunidades de mercado, la baja productividad y producción provocan que no se logre cubrir la demanda cuando hay posibilidades de crecimiento, la falta de acompañamiento de los proyectos favorece el "intermediario" lo que a la larga desalienta la producción y aleja a los beneficiarios potenciales de los programas.

#### **b) Producción y productividad de la población indígena.**

Si bien se ha resaltado la capacidad de las comunidades indígenas para sobrevivir ante la adversidad, también se ha reconocido la situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se halla una gran proporción de la población indígena, que ha ido perdiendo su autosuficiencia alimentaria debido a factores como el cambio climático, el deterioro de los suelos, decaimiento de la fertilidad, los cambios en los patrones y ciclos de lluvia, la baja productividad, los altos costos de insumos, las asimetrías de información, y la importación de grandes volúmenes de granos incluso en años con buenos temporales en México, entre otros.

El 22.4% de las Unidades Económicas Rurales (UER) son catalogadas como "familiar de subsistencia sin vinculación al mercado" y el 50.6% son "familiar de subsistencia con vinculación al mercado". Estos dos estratos corresponden a UER cuyos integrantes se encuentran en condiciones de pobreza, dados los niveles de ingresos que obtienen. En las que no tienen vinculación al mercado se da una mayor participación de mujeres, así como una mayor presencia relativa de personas hablantes de lengua indígena. (10) Otras barreras identificadas en el ámbito del desarrollo económico, son las dificultades crecientes para el aprovechamiento sustentable de los recursos

naturales, las limitadas capacidades para insertarse en mayores escalas de producción y el limitado acceso al financiamiento, el empleo de tecnologías inadecuadas y una inadecuada organización para la producción y la comercialización, como parte de un círculo vicioso difícil de romper. Estos factores también se relacionan con la alta presión sobre la base de recursos naturales por los cambios de uso del suelo, limitaciones en el equipamiento y la infraestructura productiva, e incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra; así como la característica de los asentamientos indígenas que en su mayoría están aislados y dispersos, ello sin dejar de reconocer la acción de grupos muchas veces ajenos a la comunidad y a la regulación gubernamental que llegan a apropiarse y explotar irracionalmente la riqueza natural.

#### **4) Participación social y coordinación intergubernamental.**

La participación de la población indígena en la definición e instrumentación de las acciones de gobierno se ha ido incrementando en años recientes a través de espacios y procesos diversos, con el fin de contar con políticas públicas pertinentes que puedan tener mejores resultados en los indicadores de desarrollo.

Representantes indígenas en espacios públicos como el Consejo Consultivo de la CDI, así como en procesos más amplios de consulta, han planteado la necesidad de apoyos y espacios para que sus comunidades realicen ejercicios de planeación y ordenamiento territorial, como base para avanzar en su desarrollo local y regional conforme a su cosmovisión e identidad, las acciones estratégicas en orden de prioridad, y que asuma la actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a dichas acciones.

No obstante, son insuficientes los mecanismos para la coordinación intergubernamental en los diferentes órdenes de gobierno para el acompañamiento de los procesos de planeación participativa de las comunidades indígenas. Esto es, se requiere una mejor articulación entre la demanda de las comunidades indígenas y la oferta pública de bienes y servicios.

Para ello se deben impulsar esquemas de integración de la organización y participación social con la planeación y definición de acciones de las instituciones gubernamentales. Asimismo, es necesario mejorar los procesos para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la materia.

### **5) Preservación y fomento del patrimonio cultural.**

La diversidad cultural de México representa un pasado que nos enriquece como Nación y un presente que se recrea cotidianamente en las comunidades rurales y urbanas y nutre la cultura y la identidad nacional.

Dada la desigualdad y la desventaja social y jurídica en la que históricamente han subsistido los Pueblos Indígenas de México, las culturas originarias enfrentan procesos de debilitamiento que se traducen en desvaloración de lo propio, en deterioro del tejido social y en la pérdida del patrimonio cultural.

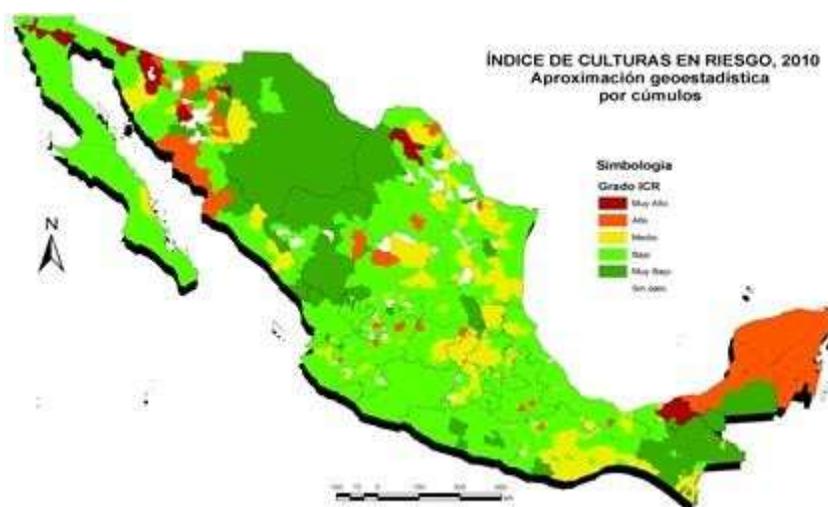
Este patrimonio es un bien social, que da cohesión al grupo y puede servir, al colectivo al que pertenece, como un factor de desarrollo. Es un recurso social de primera magnitud, es la herencia de los antepasados, al tiempo que es la manera de entender el mundo y resolver la vida en el presente y el legado que se ha de dejar a las generaciones futuras.

El patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas está conformado por elementos tangibles e intangibles, entre los que destacan: la lengua, música, baile y danza, rituales y creencias, técnicas productivas, medicina tradicional, juegos tradicionales, artes culinarias, sistemas de valores, organización social que da cohesión a las comunidades indígenas.

Las áreas culturales Mesoamérica y Aridoamérica y las 11 familias lingüísticas con presencia en el territorio nacional determinan los perfiles de las culturas indígenas del norte, centro y sur del país y sus patrimonios culturales. Una de las prioridades del Estado es la preservación y fomento de las culturas de los pueblos originarios, para orientar las acciones dirigidas a este propósito, la CDI con base a los resultados censales, generó el Índice de Culturas en Riesgo (ICR-2010), con el que clasificaron las culturas de los 68 Pueblos

Indígenas que se ubican con base en las 68 agrupaciones lingüísticas que se reconocen en el Catálogo de Lenguas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a partir de las combinación de variables cuantitativas como son el tamaño de la población, la migración, el monolingüismo, educación, derecho a vivienda y bienes de la vivienda y variables de tipo cualitativo referentes a población, territorio, discriminación y conflictos. El ICR-2010 para cada pueblo indígena, permite hacer una clasificación ordinal, desde un grado muy bajo, hasta muy alto, según se puede observar en el mapa siguiente:

### INDICE DE CULTURAS EN RIESGO, 2010.



Fuente: CDI. Sistema de Información 2010.

Este índice permite observar que la presión cultural para los Pueblos Indígenas aumenta en las fronteras norte y sur del país y en los corredores migratorios, así como en aquellas zonas con desarrollos urbanos, industriales y turísticos. El mismo efecto ocurre con las comunidades indígenas con menor población, como fenómeno nacional, pero a su vez muchos de ellos están asentados en la parte norte del territorio mexicano. En otro sentido, el riesgo disminuye en las regiones interiores del país con un gran número de pobladores indígenas.

Como factores de desgaste sobresalen el tamaño del pueblo indígena y su migración. Los Pueblos Indígenas con poca población o mucha intensidad migratoria, tienen un factor demográfico adicional, desfavorable en casi todos los casos, que coloca a sus culturas en riesgo.

El monolingüismo se considera un factor de recuperación, en el sentido que este denota una mayor conservación de la lengua y que existe la posibilidad de que esta pueda expandirse en su uso, debido a que las personas monolingües sólo se comunican en la lengua perteneciente a su cultura.

En el caso de la educación, se toma la cobertura de educación superior como un factor de desgaste. Lo mismo ocurre con la parte de derecho a vivienda y bienes de la vivienda, a excepción de la radio, que se consideró como un factor de recuperación, por la importancia que ha tenido en la comunicación de las comunidades indígenas durante largos años.

Con el ICR-2010 muy alto, aparecen los akatecos, los ku'ahles, los kiliwas y los kaqchikel. Estos pueblos presentan una fuerte presión demográfica y un alto desgaste lingüístico. A esto hay que agregar que, para algunos pueblos de esta categoría, la movilidad es muy alta, es así que la migración representa un gran riesgo, debido a que los padres que migran a otros lugares no continúan con la enseñanza de su cultura a sus hijos.

En la categoría del ICR-2010 medio, las poblaciones afectadas comprenden un rango de porcentaje que va de un 20% a un 30%. En estos Pueblos Indígenas aumenta tanto el tamaño poblacional como la presencia de población monolingüe, aunque se siguen manteniendo diferentes grados de migración. Aunque con desgaste lingüístico, se aprecian procesos de recuperación como en el caso de los seris, los lacandones y los triquis. En el caso de ICR-2010 bajo se observa para muchos pueblos procesos de recuperación lingüística y altos grados de monolingüismo. En algunos de ellos se observa una reducida intensidad migratoria y la población que se ve afectada por un posible desgaste cultural oscila sólo entre un 15 y 20%. Los pueblos de esta categoría, como los guarijíos, tienen una intensidad migratoria

muy baja y presentan una sólida unidad cultural. Dentro de los valores del ICR-2010 muy bajo, están los Pueblos Indígenas inmersos en procesos de recuperación lingüística, que tienen una alta densidad poblacional y un alto monolingüismo en general y son poco migrantes o de baja movilidad si se les compara con los otros Pueblos Indígenas del territorio mexicano. Los tres Pueblos Indígenas en México con menor ICR-2010 son los tsotsiles, los tzeltales y tojolabales, pueblos mayas que comparten una cultura y territorio común.

Cada uno de los 68 Pueblos Indígenas de México, sustento de la diversidad cultural de la Nación, hace una contribución fundamental a la riqueza cultural de México que no debe perderse.

#### **Nueva política de inclusión y desarrollo de los Pueblos Indígenas**

La visión que el Gobierno Federal tiene para el horizonte sexenal es que los pueblos y comunidades indígenas vivan en condiciones sociales y económicas dignas, dentro de un marco de igualdad e interculturalidad.

El Gobierno de la República impulsa políticas públicas que respetan sus derechos y su identidad, que propician la participación y la autogestión de sus procesos de desarrollo. La política hacia el sector se caracteriza por promover la transversalidad y la integralidad de las propuestas y acciones de política pública.

Particularmente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Meta Nacional 2, "México Incluyente", engloba los objetivos y las acciones dirigidas a combatir la pobreza y la desigualdad. El objetivo es: hacer realidad un país donde se asegure el ejercicio efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales.

El Gobierno de la República se plantea impulsar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Esto es una política social de nueva generación, enfocada en alcanzar una sociedad de derechos

ciudadanos y humanos plenos que contribuya a cerrar las brechas sociales. Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a: servicios básicos, agua potable, drenaje y saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna.

Este objetivo es más relevante cuando se refiere a la población indígena, de ahí que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tiene la responsabilidad de orientar eficazmente, las políticas, los programas y proyectos, del gobierno hacia la promoción del desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

Existe un compromiso del Gobierno Federal para mejorar las condiciones de vida de la población indígena y combatir esta realidad de pobreza y marginación, a través de políticas y acciones públicas que les permitan a los Pueblos Indígenas tener acceso a mejores condiciones de educación, salud, vivienda, infraestructura básica e ingreso.

De este modo, después de un ejercicio de consulta y validación de su Consejo Consultivo, la CDI definió una estrategia de trabajo considerando cinco ejes estratégicos de atención:

- Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia, impulsando la armonización legislativa, el apoyo legal a indígenas encarcelados o sujetos a algún tipo de proceso penal, agrario o administrativo.
- Desarrollo Social, a través del cual se dotará de más y mejor infraestructura básica a las comunidades y hogares indígenas, además de atender las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura básica.
- Desarrollo Económico, el cual considera la promoción de fuentes de ingreso monetario y no monetario para las comunidades y familias indígenas.

- Participación de la sociedad indígena y coordinación intergubernamental, en la planeación y gestión del desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Preservación y fomento de la cultura de los Pueblos Indígenas como patrimonio nacional y elemento articulador de los otros cuatro ejes de atención.

### **III. Alineación a las Metas Nacionales del PND 2013-2018.**

El Programa Especial de los Pueblos Indígenas para el periodo 2014-2018 establece los objetivos, las estrategias y líneas de acción con el propósito de orientar las políticas que se requieren en materia de atención a las comunidades y Pueblos Indígenas para alcanzar el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: llevar a México a su máximo potencial. El Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, establecido en el artículo 26º apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, garantiza una adecuada coordinación para que todos los objetivos y metas del PND queden debidamente atendidos y se evite la duplicidad de acciones y esfuerzos. En este apartado se podrá verificar que cada objetivo del Programa Especial de los Pueblos Indígenas se encuentra vinculado a la Meta Nacional del PND 2. "México incluyente" y a su objetivo 2.2 "Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente".

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa
<p><b>México Incluyente e.</b></p>	<p><b>Objetivo 2.2.</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p><b>Estrategia 2.2.3.</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p>	<p><b>Objetivo Especial 1.</b> Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.</p>
			<p><b>Objetivo Especial 2.</b> Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas.</p>
			<p><b>Objetivo Especial 3.</b> Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a los Pueblos Indígenas.</p>
			<p><b>Objetivo Especial 4.</b> Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.</p>
			<p><b>Objetivo Especial 5.</b> Fortalecer la planeación participativa y la</p>

			<p>coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p><b>Objetivo Especial 6.</b> Preservar y fortalecer la cultura de los Pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.</p>
--	--	--	--

<b>Meta Nacional</b>	<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Estrategias del objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Programas Sectoriales</b>	<b>Objetivo del Programa Especial</b>
<b>II. México Incluyen te.</b>	<b>Objetivo 2.2</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	<b>Estrategia 2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las	<b>DESARROLLO SOCIAL.</b> <b>Objetivo 4:</b> Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los	<b>Objetivo Especial 1.</b> Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.

		<p>manifestacion es de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p>	<p>derechos de todas las personas.</p> <p><b>GOBERNACIÓ N.</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p><b>3:</b> Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reduc ir la discriminación y la violencia contra las mujeres.</p> <p><b>Objetivo</b></p> <p><b>4:</b> Desarrollar políticas integrales de población y migración que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.</p>	
--	--	---	---	--

<p><b>II.</b> <b>México</b> <b>Incluyen</b> <b>te.</b></p>	<p><b>Objetivo 2.2</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p><b>Estrategia</b> <b>2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p>	<p><b>DESARROLLO SOCIAL.</b> <b>Objetivo</b> <b>1:</b> Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencian las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. <b>SAGARPA.</b> <b>Objetivo 5:</b> Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural. <b>SALUD.</b> <b>Objetivo 4:</b> Cerrar las brechas existente en salud entre los diferentes</p>	<p><b>Objetivo Especial</b> <b>2.</b> Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas.</p>
--	--	---	---	---

			<p>grupos sociales y regiones del país.</p> <p><b>EDUCACIÓN.</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p><b>3:</b> Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p>	
<p><b>II.</b></p> <p><b>México</b></p> <p><b>Incluyen</b></p> <p><b>te.</b></p>	<p><b>Objetivo 2.2</b></p> <p>Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p><b>Estrategia</b></p> <p><b>2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el</p>	<p><b>DESARROLLO SOCIAL.</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p><b>2:</b> Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.</p> <p><b>SEDATU.</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p><b>5:</b> Fomentar el desarrollo de los</p>	<p><b>Objetivo Especial</b></p> <p><b>3.</b> Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a los Pueblos Indígenas.</p>

		ejercicio de sus derechos.	núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial como productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad. <b>ENERGÍA.</b> <b>Objetivo</b> <b>4:</b> Incrementar la cobertura de usuarios de combustibles y electricidad en las distintas zonas del país.	
<b>II. México Incluyen te.</b>	<b>Objetivo 2.2</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	<b>Estrategia 2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando la	<b>DESARROLLO SOCIAL.</b> <b>Objetivo</b> <b>6:</b> Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos. <b>SAGARPA.</b>	<b>Objetivo Especial</b> <b>4.</b> Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.

		<p>s manifestacion es de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.</p> <p><b>TURISMO.</b></p> <p><b>Objetivo 5:</b> Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.</p>	
--	--	---	--	--

<p><b>II.</b> <b>México</b> <b>Incluyen</b> <b>te.</b></p>	<p><b>Objetivo 2.2</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p><b>Estrategia</b> <b>2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p>	<p><b>DESARROLLO SOCIAL.</b> <b>Objetivo</b> <b>5:</b> Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.</p>	<p><b>Objetivo Especial</b> <b>5.</b>Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p>
<p><b>II.</b> <b>México</b> <b>Incluyen</b> <b>te.</b></p>	<p><b>Objetivo 2.2</b> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p><b>Estrategia</b> <b>2.2.3</b> Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo</p>	<p><b>DESARROLLO SOCIAL.</b> <b>Objetivo</b> <b>5:</b> Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión</p>	<p><b>Objetivo Especial</b> <b>6.</b>Preservar y fortalecer la cultura de los Pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.</p>

		social y productiva y económico, cohesión social. respetando la s manifestacion es de su cultura y el ejercicio de sus derechos.	
--	--	---	--

#### IV. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción.

En este capítulo se describen los objetivos, estrategias y líneas de acción que el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 propone para lograr un México Incluyente, una de las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 cuenta con **6 objetivos, 17 estrategias, 73 líneas de acción y estrategias transversales que reflejan las políticas que el Gobierno de la República llevará a cabo para la atención y desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes en el Programa:

##### Secretarías

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación

SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
SENER	Secretaría de Energía
Entidades de la APF	
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CONACULTA	Comisión Nacional para la Cultura y las Artes
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INM	Instituto Nacional de Migración

**OBJETIVO 1: Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas. (1.1)**

**Justificación.**

A partir del mandato de lo establecido en la CPEUM, es necesario concluir la armonización constitucional en materia de derechos indígenas, así como consolidar un marco general de derechos y garantías sociales de la población indígena y comunidades equiparables, a fin de fortalecer, tanto a nivel nacional como local, el marco legal que dé pleno reconocimiento y vigencia a los derechos de la población que conforma los Pueblos Indígenas de México.

**Estrategia 1.1 Impulsar la armonización constitucional en materia de derechos indígenas.**

<b>Líneas de acción.</b>
1.1.1 Promover la incorporación a nivel local el reconocimiento constitucional de los derechos de la población indígena.
1.1.2 Impulsar disposiciones legales que fortalezcan los derechos y la protección a la mujer indígena.
1.1.3 Impulsar acciones que garanticen a migrantes indígenas dentro del territorio nacional sus derechos humanos y condiciones de seguridad.

1.1.4 Promover los derechos y el acceso a la justicia de toda comunidad equiparable a los pueblos y comunidades indígenas.
1.1.5 Impulsar el reconocimiento de los derechos lingüísticos en las legislaciones estatales.
1.1.6 Coadyuvar en la promoción de un Acuerdo Nacional para el Bienestar, Respeto y Progreso de los Pueblos Indígenas.

**Estrategia 1.2 Proteger el derecho de acceso a la justicia de la población indígena y comunidades equiparables.**

<b>Líneas de acción.</b>
1.2.1 Promover la coordinación de órdenes de gobierno para garantizar el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.
1.2.2 Concertar acciones en materia de impartición de justicia para los Pueblos Indígenas, con comunidades, organizaciones sociales e instituciones académicas.
1.2.3 Fortalecer el servicio de intérpretes-traductores especializados y defensores de oficio que acompañen a los indígenas sujetos a proceso.
1.2.4 Promover y analizar con las autoridades respectivas, organizaciones sociales y universidades proyectos de excarcelación de presos indígenas.

**Estrategia 1.3 Proteger los Derechos Humanos de la población indígena y comunidades equiparables.**

**Líneas de acción.**

<b>Líneas de acción.</b>
--------------------------

1.3.1 Promover el reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos de la Población Indígena.
1.3.2 Promover la equidad de género entre la población indígena y las instancias de gobierno federal, estatal y municipal.
1.3.3 Establecer mecanismos de protección y defensa de los derechos de la población indígena migrante.
1.3.4 Utilizar los medios de comunicación para campañas que enaltezcan los valores indígenas y su derecho a recibir un trato de igualdad.
1.3.5 Realizar acciones en materia de seguridad y justicia para los Pueblos Indígenas, en las zonas en que existe delincuencia organizada.

**OBJETIVO 2: Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas.**

**Justificación.**

En el marco de la nueva política social, es necesario desarrollar mecanismos de intervención pública y coordinación intergubernamental que garanticen el acceso a la alimentación, la salud y la educación de los Pueblos Indígenas y comunidades equiparables con acciones como el fortalecimiento la infraestructura de comedores comunitarios y albergues escolares indígenas que cuenten con un aprovisionamiento seguro de alimentos nutritivos, así como impulsar actividades de producción para el autoconsumo de familias y comunidades que sean acordes con las necesidades, características y prácticas culturales de cada pueblo y localidad.

**Estrategia 2.1 Fortalecer las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los municipios y localidades indígenas.**

<b>Líneas de acción.</b>
--------------------------

2.1.1Convenir con las comunidades indígenas esquemas de producción y preparación de alimentos acordes con sus necesidades y costumbres.
2.1.2Crear una red de atención alimentaria a través comedores, albergues escolares indígenas y proyectos productivos de alimentos.
2.1.3Dar seguimiento a la condición y evolución nutricional de los indígenas menores de 12 años de edad.
2.1.4Promover el establecimiento de fuentes de agua segura para consumo humano en las comunidades Indígenas y equiparables.

**Estrategia 2.2 Garantizar el acceso de la población indígena a centros y clínicas de salud en todas las comunidades indígenas.**

<b>Líneas de acción</b>
2.2.1Identificar la oferta de infraestructura de salud, recursos humanos, materiales e insumos médicos en regiones indígenas.
2.2.2Impulsar la ampliación y mejora de la infraestructura y oferta de servicios de salud en comunidades indígenas.
2.2.3Promover la capacitación y reconocimiento de parteras y médicos tradicionales para mejorar la atención de la salud a indígenas.
2.2.4Promover la creación de espacios y la disponibilidad de insumos para la atención de partos en comunidades indígenas.
2.2.5Promover la formación de traductores e intérpretes para acompañar la atención a la salud de la población indígena.
2.2.6Identificar conjuntamente con las comunidades indígenas los riesgos sanitarios en su entorno y sus necesidades de alimentación y salud.

2.2.7 Diseñar conjuntamente con autoridades de Salud programas estratégicos de salud comunitaria y conservación de los entornos saludables.

**Estrategia 2.3 Desarrollar acciones de mejoramiento y ampliación de la infraestructura de los albergues escolares indígenas.**

<b>Líneas de acción.</b>
2.3.1 Identificar conjuntamente con las comunidades indígenas las necesidades de los albergues escolares indígenas.
2.3.2 Promover con otras instancias de gobierno y de la sociedad, la ampliación y el mantenimiento y mejoramiento de los albergues escolares indígenas.
2.3.3 Diseñar con el sector educativo nuevos esquemas de gestión participativa y acompañamiento académico para los albergues escolares indígenas.
2.3.4 Establecer mecanismos para mejorar la calidad del servicio que brindan los albergues escolares indígenas.
2.3.5 Capacitar al personal de los albergues para cuidar el respeto a los derechos y la seguridad de los niños.

**Estrategia 2.4 Promover e impulsar mecanismos de apoyo a la población indígena que acude a escuelas de nivel básico, medio, medio superior, técnico y universitario.**

<b>Líneas de acción.</b>
2.4.1 Fortalecer programas de apoyo y becas orientadas a la atención de los alumnos indígenas.
2.4.2 Promover la vinculación de centros de enseñanza técnica y superior con las escuelas de educación básica de las comunidades indígenas

2.4.3 Promover la inscripción de la población indígena en universidades y centros educativos de educación técnica y media superior.
2.4.4 Promover la enseñanza en los centros educativos en los distintos niveles, de elementos de interculturalidad y medicina tradicional.
2.4.5 Fortalecer los programas de alfabetización con pertinencia lingüística y cultural en las comunidades indígenas.
2.4.6 Impulsar proyectos educativos que contribuyan al fortalecimiento de la identidad, la sustentabilidad alimentaria y la construcción de aprendizajes.
2.4.7 Promover el derecho humano a un ambiente sano, mediante la conservación de los ecosistemas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad.

**OBJETIVO 3: Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades Indígenas.**

**Justificación.**

El cumplimiento de los derechos de la población indígena conlleva responder a la demanda de servicios, básicos en sus viviendas, por ello se busca ampliar la infraestructura de comunicaciones, electricidad, agua potable, drenaje y saneamiento de las localidades indígenas y promover la dotación de vivienda digna congruente con las necesidades, características geográficas y culturales de la población indígena.

Estrategia 3.1 Promover y coordinar con dependencias federales, estatales y municipales la atención de las necesidades de comunicación de las comunidades indígenas.

<b>Líneas de acción.</b>
3.1.1 Identificar conjuntamente con las comunidades indígenas sus necesidades de comunicación terrestre, fluvial y marítima.

3.1.2 Impulsar con diferentes órdenes de gobierno el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones en las localidades indígenas.

3.1.3 Impulsar acciones de construcción y modernización, así como de conservación y reconstrucción de caminos rurales y alimentadores.

Estrategia 3.2 Desarrollar e impulsar acciones de mejora y construcción de la infraestructura de abasto de agua potable, drenaje, saneamiento, electrificación y uso de combustible en las comunidades indígenas.

**Líneas de acción.**

3.2.1 Identificar conjuntamente con las comunidades indígenas sus necesidades de agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad y uso de combustible.

3.2.2 Impulsar la ejecución de obras en materia agua potable, drenaje, saneamiento y electricidad, así como la disponibilidad de combustibles para su uso en las localidades indígenas.

3.2.3 Desarrollar e impulsar el abastecimiento de agua potable en las localidades indígenas.

3.2.4 Desarrollar e impulsar la ejecución de obra sanitaria para la correcta disposición de basura, residuos y materiales de deshecho.

3.2.5 Identificar las fuentes de agua de consumo humano y las acciones para su conservación natural y libre de contaminación.

Estrategia 3.3 Ampliar la dotación y promover la mejoría de las condiciones de la vivienda indígena.

**Líneas de acción.**

3.3.1 Identificar conjuntamente con las comunidades indígenas sus necesidades de vivienda.

3.3.2 Desarrollar e impulsar la construcción y mejoramiento de vivienda en municipios indígenas de alta y muy alta marginación.

3.3.3 Promover con las autoridades correspondientes y las propias comunidades indígenas la reubicación de las viviendas indígenas asentadas en zonas vulnerables y de alto riesgo.

OBJETIVO 4: Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.

Justificación.

La población que vive en situación de pobreza como la indígena requiere de una verdadera política social que impulse su desarrollo y que supere modelos meramente asistencialistas. En ese sentido, los programas productivos son la mejor opción para impulsar acciones de desarrollo económico acordes con las vocaciones productivas y el desarrollo de las capacidades de las comunidades indígenas considerando tanto la producción para el autoconsumo sobre todo en materia alimentaria, así como para mercados locales y regionales identificando los susceptibles de integrarse a esquemas de proveeduría e integración nacional e internacional.

Estrategia 4.1 Impulsar el desarrollo de las capacidades y potencialidades productivas de las comunidades y regiones indígenas.

**Líneas de acción.**

4.1.1 Identificar las vocaciones productivas de las comunidades, así como alternativas más viables en materia de producción y generación de ingreso.

4.1.2 Promover acciones colectivas de producción de alimentos para autoconsumo, respetando la cultura y formas de organización de las comunidades.

4.1.3 Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las regiones indígenas, garantizando la conservación del medio ambiente y la biodiversidad.

4.1.4 Fortalecer las capacidades de producción y, en su caso, de comercialización de los pequeños productores rurales indígenas.

Estrategia 4.2 Impulsar esquemas de capacitación para la gestión de proyectos y la formación para el trabajo y la integración productiva de la población indígena.

**Líneas de acción.**

4.2.1 Ampliar oportunidades de capacitación y formación para el trabajo.

4.2.2 Promover esquemas de financiamiento para la creación y desarrollo de empresas y proyectos productivos de las comunidades indígenas.

4.2.3 Coadyuvar a la mejoría de los esquemas de gestión de proyectos productivos, especialmente en materia de alimentos, en las comunidades indígenas.

Estrategia 4.3 Impulsar acciones que impacten favorablemente la productividad, la innovación y el nivel de ingreso de las comunidades y familias indígenas.

**Líneas de acción.**

4.3.1 Impulsar con autoridades federales y locales acciones conjuntas de apoyo a la producción rural e indígena.

4.3.2 Fomentar el extensionismo y el acompañamiento de iniciativas productivas, para favorecer la innovación y el aumento de la productividad.

4.3.3 Impulsar en zonas de alta marginación el desarrollo de proyectos productivos para el autoconsumo de las familias y las comunidades indígenas.

4.3.4 Impulsar el desarrollo de proyectos productivos integrales con potencial para garantizar su supervivencia y posteriormente su acceso a mercados más desarrollados.

**OBJETIVO 5: Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

Justificación.

Para mejorar la eficacia de los programas públicos orientados hacia la promoción del desarrollo de los Pueblos Indígenas es necesario incorporar en el diseño de las políticas, programas y acciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno la práctica de la consulta y participación de las comunidades indígenas, así como reforzar los mecanismos de articulación y complementación de los programas gubernamentales.

**Estrategia 5.1 Promover acciones que fortalezcan la participación de los Pueblos Indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo.**

**Líneas de acción.**

5.1.1 Establecer conjuntamente con las comunidades indígenas mecanismos para que la acción pública para su atención sea culturalmente pertinente.

5.1.2 Fomentar la participación indígena en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, respetando sus formas de organización y expresión.

5.1.3 Establecer mecanismos de consulta y concertación que articulen los resultados de la planeación participativa de las comunidades indígenas con la acción gubernamental.

**Estrategia 5.2 Establecer mecanismos de consulta y coordinación intergubernamental para la atención de los Pueblos Indígenas y comunidades equiparables.**

**Líneas de acción.**

5.2.1 Planear y coordinar acciones de las dependencias federales con los gobiernos locales para alinear propósitos e instrumentos de atención a la población indígena.

5.2.2 Definir esquemas de colaboración y articulación de acciones y recursos del presupuesto transversal para la atención de la población indígena y equiparable.

**OBJETIVO 6: Preservar y fortalecer la cultura de los Pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.**

**Justificación.**

Las culturas indígenas, que son un componente fundamental del patrimonio cultural de la Nación se debilitan. Este debilitamiento provoca la pérdida del patrimonio cultural y de la cohesión social en las comunidades, por ello es necesario destinar recursos y acciones para apoyar su fortalecimiento y el reconocimiento social de su valor.

**Estrategia 6.1 Promover acciones orientadas a la preservación, desarrollo y difusión de las expresiones artísticas y culturales de los pueblos y comunidades indígenas.**

**Líneas de acción.**

6.1.1 Difundir el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, en especial de sus expresiones históricas, artísticas y sus conocimientos tradicionales.

6.1.2 Apoyar iniciativas culturales comunitarias, la formación de jóvenes indígenas y el desarrollo de proyectos de comunicación intercultural.
6.1.3 Impulsar programas de trabajo conjuntos en materia de reproducción, rescate, re significación y difusión del patrimonio cultural indígena.
6.1.4 Fortalecer los mecanismos de registro, protección, recuperación y preservación del patrimonio y riqueza cultural de los pueblos y comunidades indígenas.
6.1.5 Impulsar acciones para la re significación de las culturas en zonas metropolitanas.
6.1.6 Promover la inclusión de los indígenas en los medios de comunicación y en las Campañas de Comunicación Social de la Administración Pública Federal.

**Estrategia 6.2 Establecer en el diseño y ejecución de los programas públicos orientados a la promoción del desarrollo de los Pueblos Indígenas el reconocimiento a su prácticas culturales como un elemento indispensable para la toma de decisiones.**

<b>Líneas de acción.</b>
6.2.1 Incorporar en diseño de los programas gubernamentales las demandas surgidas de los ejercicios de planeación territorial realizados por las comunidades indígenas.
6.2.2 Promover que la demanda derivada de la consulta social tenga respuesta gubernamental a través de una oferta integral de bienes y servicios públicos.

## **V. Estrategias y Líneas de Acción Transversales.**

En ejercicio de sus funciones, la CDI trabajará con las dependencias responsables de la coordinación de las Estrategias Transversales a fin de

articular programas y acciones que permitan alcanzar los resultados previstos en cada una de ellas.

### **V.1 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra Mujeres 2013-2018.**

#### **Estrategia 1.2 Promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género.**

Una de las prioridades de la CDI es promover el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres indígenas tanto al interior de sus comunidades como en el trato con las instancias de los tres órdenes de gobierno. Para ello se realizarán acciones de educación y formación cívica, así como de traducción y difusión de leyes que contribuyan a erradicar la discriminación contra la mujer indígena.

#### **Línea de acción general.**

1.2.5 Desarrollar protocolos y códigos de conducta para que los prestadores de servicios atiendan a las mujeres sin discriminación o misoginia.

#### **Estrategia 1.3 Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones.**

A través de la planeación participativa la CDI impulsará la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones, así como en la supervisión y ejecución de las acciones acordadas. En el mismo sentido, se impulsará el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer, sobre todo en las instancias de decisión y gobierno de las comunidades indígenas.

#### **Líneas de acción general.**

1.3.3 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en los gobiernos federales, estatales y municipales.

1.3.4 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en la Administración Pública Federal u organismos autónomos.

1.3.9 Promover la transversalidad de la igualdad de género en estatutos, normas, procedimientos y plataformas políticas de los partidos.

**Estrategia 1.4 Fomentar la construcción de ciudadanía de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos políticos.**

La construcción de ciudadanía especialmente en las comunidades indígenas es uno de los requisitos para erradicar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades. La CDI impulsará acciones específicas que fomenten el reconocimiento de los derechos de la población indígena y particularmente de la mujer indígena.

**Línea de acción general.**

1.4.6 Incrementar la participación de las mujeres en la definición, ejecución y evaluación de programas y proyectos de los que son beneficiarias.

**Estrategia 1.5 Promover valores que contribuyan al cambio social y cultural en favor de la igualdad y el respeto de los derechos humanos.**

La preservación de la cultura que identifica a los Pueblos Indígenas contempla el fomento de los valores que promueven la equidad de género, la no discriminación y el respeto de los derechos humanos. En este sentido, la CDI trabajará en cada comunidad en la difusión y comprensión de los derechos humanos, así como con las diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno para asentar el respeto a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas.

**Líneas de acción general.**

1.5.3 Eliminar el lenguaje sexista y excluyente en la comunicación gubernamental escrita y cotidiana.

1.5.4 Promover que en las imágenes y en los eventos públicos haya una participación sustantiva de mujeres.

1.5.5 Difundir en la APF códigos de conducta en contra de la discriminación hacia las mujeres y en favor del lenguaje incluyente.

### **Estrategia 3.1 Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.**

Una de las formas de discriminación es la diferenciación salarial por sexo, los programas de la CDI contemplarán acciones para evitarla en todos los ámbitos de la administración pública.

#### **Línea de acción general.**

3.1.10 Fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público.

### **Estrategia 3.5 Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.**

Una de las estrategias de la CDI es impulsar la creación de albergues y comedores comunitarios por lo que la atención a la población a través del desarrollo de centros y servicios de cuidado es una práctica recurrente en las localidades indígenas.

#### **Líneas de acción general.**

3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.

3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados.

3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia.

### **Estrategia 6.2 Promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político.**

A través de la planeación participativa y el fomento de la participación de la mujer indígena en proyectos productivos y de desarrollo social, la CDI fortalecerá la presencia de la mujer indígena en la toma de decisiones

comunitarias, como en todas las demás instancias de participación política de las localidades indígenas.

**Línea de acción general.**

6.2.1 Desarrollar medidas y acciones a favor de la paridad de género en los cargos públicos.

**Estrategia 6.3 Orientar y promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.**

Una de las características de la nueva política social es el ejercicio pleno de los derechos lo cual requiere que desde su diseño los programas y acciones del sector público contemplen la igualdad de género. La CDI promoverá como parte de sus responsabilidades el cumplimiento de este mandato.

**Línea de acción general.**

6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.

**Estrategia 6.7 Promover y dirigir el cambio organizacional a favor de la igualdad y la no discriminación de género.**

Para los Pueblos Indígenas es importante la promoción de cambios en la cultura organizacional que conlleven la igualdad en el trato y la no discriminación de la mujer. En este sentido, la CDI trabajará para promover la introducción de estos cambios a la par que se impulsa el reconocimiento por los tres órdenes de gobierno de la planeación y gestión territorial de las comunidades indígenas como elemento indispensable para el diseño de las políticas públicas.

**Líneas de acción general.**

6.7.1 Garantizar la aplicación integral de Programa de Cultura Institucional.

6.7.3 Promover el uso de lenguaje incluyente en los informes y documentos oficiales.

**V.2 Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.**

**Estrategia 1.1 Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados.**

En los municipios y localidades indígenas lo característico es la falta de fuentes de ingresos estables y permanentes, debido a las limitadas opciones de desarrollo de actividades productivas, así como a la escasa productividad de las existentes. El reto de las políticas públicas es crear proyectos productivos viables acordes con las vocaciones productivas de cada región y microrregión que además sean congruentes con las capacidades de la población de esas zonas.

La agenda de desarrollo económico que impulsa la CDI conlleva la articulación de esfuerzos para identificar y desarrollar conjuntamente con las comunidades vertientes productivas que generen empleo e incrementen los ingresos de la población indígena. El incremento de la producción y de la productividad de las actividades económicas de estas comunidades es la vía para garantizar la mejoría del ingreso.

**Línea de acción general.**

1.1.3 Analizar integralmente los programas de gobierno y políticas públicas para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad.

**Estrategia 3.1 Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos.**

En el marco de la estabilidad macroeconómica y financiera del país es necesario que las políticas públicas orientadas hacia la mejoría de las condiciones de vida de la población, especialmente aquellas dirigidas hacia la población en pobreza y pobreza extrema, como lo es en su mayor parte la población indígena, contribuyan a crear condiciones de sustentabilidad de las empresas sociales y en general de las actividades económicas, lo cual contribuye a reducir cargas innecesarias al gasto social. La creación de fuentes alternativas de ingreso y de mejora de las condiciones de vida

implica también la mejoría en las condiciones de producción y de mercado lo que brinda estabilidad y certidumbre económica a la población.

#### **Líneas de acción generales.**

3.1.1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.

3.1.2 Fortalecer los ingresos del sector público.

3.1.3 Promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes.

#### **Estrategia 5.2 Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad.**

A través de la planeación participativa y de la articulación de la acción gubernamental, la CDI promoverá el desarrollo de actividades productivas con salidas viables al mercado o de autoabastecimiento que redunden en el crecimiento de la producción y productividad de las comunidades indígenas. En este caso, el objetivo es elevar sustancialmente el ingreso monetario y no monetario a través de acciones que contribuyan a ampliar el acceso de las familias y comunidades indígenas a nuevas oportunidades de desarrollo económico, democratizando la productividad.

Para ello el mismo ejercicio de planeación y gestión del territorio que impulsa la CDI conlleva la realización de acciones orientadas a mejorar el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo, como elementos de seguimiento y evaluación para medir el resultado e impacto de las acciones adoptadas.

#### **Línea de acción general.**

5.2.3 Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.

### **V.3 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.**

#### **Estrategia 1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.**

Es necesario ampliar y fortalecer los mecanismos existentes para que la población indígena participe en los procesos de contraloría social, así como en la eliminación de las barreras de acceso a los trámites y servicios por su complejidad y por no ser culturalmente pertinentes.

**Líneas de acción generales.**

1.1.1 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad.

1.1.6 Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República.

1.1.8 Incluir a la ciudadanía y OSC, en el diseño, evaluación y mejora de trámites y servicios.

**Estrategia 2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados.**

Se requiere fortalecer las capacidades de los servidores públicos en el tema de la planeación y la evaluación de las acciones públicas, correctamente alineadas con las prioridades nacionales de desarrollo.

**Líneas de acción generales.**

2.1.1 Vincular los programas presupuestarios con los programas que derivan del PND y las Metas Nacionales.

2.1.5 Consolidar el proceso de mejora de las MIR de programas presupuestarios de forma que reflejen su contribución a las prioridades nacionales.

**Estrategia 2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.**

Es necesario fortalecer la cultura de la evaluación de las acciones públicas.

**Línea de acción general.**

2.3.1 Promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND.

## V. Indicadores

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece que los programas que deben elaborarse tendrán que estar sujetos a la medición y al seguimiento, por ello, el Programa Especial de los pueblos indígenas 2014-2018 cuenta con ocho indicadores que corresponden a sus objetivos.

El seguimiento, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, permitirá identificar si se avanza por el camino correcto para el logro de los objetivos, o si es necesario hacer ajustes para cumplir con las metas establecidas.

La ciudadanía estará informada del avance de los logros alcanzados y al mismo tiempo contará con las herramientas para seguir el desempeño de las Dependencias y Entidades que participan en este Programa. La información estará disponible en el sitio Web [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

### **OBJETIVO 1: Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.**

Nombre del Indicador: 1.1 Porcentaje de entidades federativas que en sus constituciones y legislaciones establecen los derechos indígenas.	
Descripción General:	Porcentaje de entidades que incorporan en sus constituciones los derechos indígenas reconocidos en la CPEUM respecto del total de entidades federativas del país.

Observaciones:	<p>A la fecha hay entidades que no reconocen los derechos de pueblos y comunidades indígenas en su Constitución o Estatuto de Gobierno, aun cuando son reconocidos y garantizados en la CPEUM.</p> <p>Al Gobierno Federal le corresponde la promoción, sensibilización y la búsqueda del reconocimiento y la armonización de las constituciones, pero son los Congresos Estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes deberán realizar las adecuaciones correspondientes.</p> <p>Este indicador se relaciona con el Indicador 3.3 del Programa Sectorial de Gobernación: Incorporación de la perspectiva de no discriminación en la legislación federal y estatal.</p> <p>Se considera estratégico que en todo el país se tenga un marco constitucional armonizado con las garantías que otorga la CPEUM y los tratados internacionales que México ha suscrito en la materia.</p> <p>A esta información le da seguimiento el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de las Naciones Unidas.</p>
Periodicidad:	Anual.
Método de cálculo.	(Número de entidades federativas que incorporan los derechos indígenas en sus Constituciones/Total de Entidades Federativas)*100.
Fuente:	CDI.
Referencias Adicionales:	Dirección General de Planeación y Consulta. Unidad de Planeación de la CDI.

Línea base 2013:	62.5% (20 de 32)
Meta 2018:	100% (32 de 32)

**Objetivo 2. Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los pueblos indígenas.**

Nombre del Indicador: 2.1 Porcentaje de población indígena con carencias básicas de alimentación.	
Descripción general:	El indicador mide el porcentaje de la población indígena con carencia por acceso a la alimentación.
Periodicidad:	Bianual.
Método de Cálculo:	$(\text{Población indígena con carencia por acceso a la alimentación} / \text{Población Indígena Total}) * 100$

Observaciones:	Este indicador es medido por CONEVAL bianualmente y se publica en su sitio Web, por lo que se considera independiente de las dependencias y entidades federales que intervienen en la atención de esta carencia social.
Fuente:	CONEVAL.
Referencias adicionales:	Sitio Web del CONEVAL. La Dirección General de Evaluación y Control de la Unidad de Planeación de la CDI dará seguimiento al indicador.
Línea de base 2012:	34.4%
Meta 2018:	0-5%

Nombre del Indicador: 2.2 Porcentaje de población indígena con carencias básicas de salud.	
Descripción general:	El indicador mide el porcentaje de la población indígena con carencia por acceso a los servicios de salud.
Periodicidad:	Bianual.
Método de Cálculo:	$(\text{Población indígena con carencia por acceso a los servicios de salud} / \text{Población Indígena Total}) * 100$
Observaciones:	Este indicador es medido por CONEVAL bianualmente y se publica en su sitio Web, por lo que se considera independiente de las dependencias y entidades federales que intervienen en la atención de esta carencia social.
Fuente:	CONEVAL.
Referencias adicionales:	Sitio Web del CONEVAL. La Dirección General de Evaluación y Control de la Unidad de Planeación de la CDI dará seguimiento al indicador.

## CAPITULO IV

### 4.1 reconocimiento de los derechos indígenas dentro del contexto internacional

Artículo 1 Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup> y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 2 Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígena

Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5 Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 6 Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 7

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de

genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

#### Artículo 8

1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada; e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

Artículo 9 Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

Artículo 10 Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. Artículo 11

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

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

#### Artículo 12

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

2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados. Artículo 13

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

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

#### Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 15 - 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad. Artículo 16

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

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

Artículo 17

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

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la

educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.

3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario.

Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20

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

2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

#### Artículo 22

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

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

Artículo 23 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

#### Artículo 24

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

2. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo.

Artículo 25 Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

#### Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 27 Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

#### Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido

confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

#### Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

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

#### Artículo 30

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

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

## Artículo 31

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

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

## Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

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

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

## Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34 Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 35 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 36

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

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

Artículo 37 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

2. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos. Artículo 38 Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 39 Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40 Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 41 Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

Artículo 42 Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para Las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

Artículo 43 Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 44 Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

Artículo 45 Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 46

1. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe.

#### 4.2 estudio del racismo y sus implicaciones en los grupos indígenas

La invención del racismo y la lucha contra la discriminación El fenómeno de la discriminación étnica o racial es un asunto eminentemente moderno. Con ello no pretendemos afirmar que en épocas pretéritas estuviera ausente. En el antiguo régimen o en la época colonial, la idea de la superioridad de un pueblo sobre otro era tan común como ahora –y bajo este pretexto se le conquistaba, expoliaba y subordinaba. Sin embargo, el orden social en ese entonces era entendido como una condición dada por la naturaleza, según la cual cada grupo, pueblo o nación tenía su lugar preestablecido.

De esta manera, los individuos nacían desde un principio con un estatus que regía las relaciones intergrupales y cada uno conocía sus derechos y prerrogativas. Las disputas podían darse en cualquier espacio, excepto en la asignación de los roles y honores propios de cada estamento; de ahí que en el mundo monárquico, por poner un ejemplo, un súbdito podía ser reconocido como más inteligente o más rico que un miembro de la realeza, pero a estos últimos les estaba reservado sin cuestionamiento el derecho a gobernar.

Tal situación se transformó radicalmente con la caída del antiguo régimen y el ascenso de las democracias liberales a fines del siglo xviii. La Revolución Francesa de 1789 es el paradigma de dicho cambio, ya que canceló los derechos de la realeza y proclamó la igualdad y fraternidad de todos los hombres. Mediante este nuevo pacto social, la soberanía ya no residía en el rey sino el pueblo. Por paradójico que parezca, este igualitarismo liberal –en el cual se supone que todos los hombres son iguales ante la ley y tienen el poder de elegir a sus gobernantes–, nació también como sofisma, ya que los conceptos de igualdad y fraternidad estaban reservados para quienes socialmente poseían esa igualdad de con- 18 Derechos indígenas y discriminación étnica o racial dicción. Dicho en otras palabras: la igualdad era exclusiva de aquellos que de acuerdo con las premisas de la ideología liberal reunieran las condiciones ideales del hombre libre. Como la realidad mostraba que algunos sujetos eran ignorantes o no contaban con capacidades

industriosas, no eran iguales y no tenían los mismos derechos. Si existían pobres o atraso social no era culpa de la ley, sino de las condiciones de los propios sujetos.

Así, la ciudadanía igualitaria resultaba entonces un privilegio para quienes eran capaces de adscribirse al modelo del hombre liberal, que consistía, en primer lugar, en ser justamente hombre y no mujer. Más importante, incluso, era ser propietario (no dependiente económico), ilustrado y reunir otros requisitos de ciudadanía, que variaron según la época y el lugar (en México, durante el siglo xix, se contemplaban, entre otras cosas, el salario y la vestimenta). En los hechos, esta noción de ciudadano libre e igual desembocó en una enorme exclusión ya que, como cabe imaginar, quedaban fuera de ella quienes diferían de este modelo. Debido a esta concepción liberal e individualista, muchas personas no sólo se convirtieron en sujetos tutelados y memorizados, sino también en explotados y despojados.

El extremo del llamado “pacto igualitario” se encuentra en el esclavismo y el colonialismo. Lejos de suprimirse la institución esclavizadora y la exacción de las colonias, se consideró al esclavo un ser incapaz y a los pueblos conquistados como carentes de un orden civil que les permitiera aprovechar sus territorios. Es decir, empezaron a perfilarse las tesis racistas que excluyen e interiorizan a quienes no coinciden con los parámetros del canon liberal. El mismo principio de igualdad ante la ley que se proclamaba en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sirvió para establecer las desigualdades sociales y raciales más lacerantes. Como lo señaló en su momento Thomas Marshall, 8 puesto que todos los individuos fueron lanzados a competir en igualdad de condiciones pese a las diferencias económicas, educativas y culturales, se generó una exacerbación de las clases sociales y la explotación de los desposeídos. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial

Un elemento no menos importante para entender las contradicciones del liberalismo y el surgimiento de las teorías raciales tiene que ver con el ascenso

del nacionalismo y de las economías nacionales. En efecto, el desmoronamiento de la realeza fue proporcional al surgimiento de proyectos nacionalistas que pretendieron consolidar la integración y la cohesión de sus miembros a fuerza de promover una cultura común mediante la imposición de una lengua, normas y valores que todos pudieran compartir. En este sentido, el nacionalismo no sólo se apoyó en la invención de un proyecto que negaba las diferencias internas de los grupos y pueblos, sino que diseñó y aplicó políticas de homogeneización política, jurídica y cultural; es decir, promovió con los propios recursos de los Estados nacionales la asimilación, en algunos casos, e incluso el exterminio, en otros, de quienes no compartían los ideales de los proyectos nacionalistas. Es así como liberalismo, individualismo y nacionalismo, en el contexto del surgimiento de la modernidad, promovieron un modelo de Estado homogéneo que rechazó y persiguió las diferencias. Ya desde el siglo xix este modelo de sociedad, que fue el caballo de Troya del capitalismo, comenzó a ser cuestionado y modificado. Gradualmente, los derechos sociales y el Estado benefactor reorientaron las desigualdades generadas por la economía liberal. Paralelamente, surgió un rechazo al esclavismo y al colonialismo. En la actualidad, las premisas que guiaron la consolidación de los Estados nacionales ya no gozan de demasiada validez. Charles Taylor ha afirmado con dureza que los pilares de la modernidad, promovidos como valores universales y trascendentales, no eran más que un particularismo disfrazado de universalidad, pues la diversidad no sólo es una constante sociológica, sino que tiene un valor por sí misma para los sujetos que la portan, y el reconocimiento de esta diversidad es indispensable para el concepto de vida buena y para la dignidad de los pueblos e individuos que la predicán. El liberalismo y el nacionalismo representan un momento crucial en el desarrollo de la humanidad, pues convivieron en la Derechos indígenas y discriminación étnica o racial época donde hizo explosión el avance de la ciencia y la tecnología, en la que se consolidaron los conceptos de democracia y donde, a fin de cuentas, se instauró el orden mundial actual. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 21

nacionalismo llegó a convertirse en un absolutismo de Estado basado en la superioridad de un pueblo y de un modo de vida. Si bien es cierto que las doctrinas racistas fueron sistematizándose gracias a la tarea de científicos e ideólogos de todo tipo desde los siglos xviii y xix (con el darwinismo social, el senderismo y otros postulados evolucionistas), fue desde el siglo xx cuando proliferó la aplicación de estas teorías de manos del propio Estado. Entonces el racismo ya no sólo se convirtió en una ideología o en un proyecto, sino en un programa realizable, aplicable y verificable por parte del Estado nacional. Todos sabemos los horrores del holocausto perpetrado por el nazismo alemán, en el que no solamente los judíos, sino todos aquellos que no cuadraban en el estándar de superioridad del pueblo ario fueron masacrados: gitanos, homosexuales, personas con discapacidad, afrodescendientes, etcétera. Piénsese que estamos hablando sólo de la tragedia que ocasionó el nazismo, pero en muchos otros países también se emprendieron y se siguen emprendiendo campañas de limpieza étnica en nombre de un nacionalismo integrista. O en el mejor de los casos, programas de expulsión, asimilación, segregación y otras formas de odio racial, como los aplicados a los kurdos en Turquía, a los nepalís en China, a los tamiles en Sri Lanka, etcétera. En resumen, los Estados son en gran parte culpables y siempre responsables de la invención y reproducción del racismo. Si bien es cierto que el etnocentrismo y el rechazo al otro puede ser un mecanismo psicológico inevitable en el ser humano –como sugirió Claude Lévi-Strauss con gran escándalo en un foro de la onu–,<sup>10</sup> ello no implica que sea incontrolable. Aquí juegan un papel importante las instituciones públicas, pues no sólo deben mantenerse ajenas a cualquier preferencia u orientación que favorezca a un grupo en especial, sino que también deben realizar un papel activo en la prevención, sanción y eliminación de los factores que ocasionan la discriminación. <sup>22</sup> Derechos indígenas y discriminación étnica o racial La lección del holocausto nazi y otras acciones de limpieza étnica es justamente esa: que en la medida en que el Estado respalda y promueve las investigaciones, las justificaciones y las instituciones que alientan la supresión y desaparición de los diferentes no

existe nada que pueda detenerlo. Otro elemento que conviene tener en cuenta en el caso del fascismo alemán y la expansión del nacionalismo exacerbado en Europa podemos encontrarlo en el hecho de que, a partir de estos fatales acontecimientos, la comunidad de las naciones reaccionó ante los peligros del racismo dirigido desde el poder público. En efecto, en tanto que las persecuciones ocurrían en otras partes del mundo (los negros en Estados Unidos y África, los indígenas en América Latina, etcétera), pocos esfuerzos se realizaron tomando criterios de multilateralidad. En cambio, cuando el ácido de la supremacía racial comenzó a roer las entrañas de Europa, entonces sí se adoptaron medidas normativas y protocolarias para poder paliar su profusión. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, se emprendió en el seno de la ONU un amplio debate con miras a crear instrumentos internacionales de prevención y eliminación de los delitos de genocidio y discriminación (racial, religiosa, género, laboral, etc.- Tera). Dada la temática del presente texto, resulta elemental para la discusión señalar que inicialmente se aprobó un Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), posteriormente la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963), y luego la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). La diferencia entre la Declaración y la Convención es que la primera proclama los principios básicos del tema, los cuales no son vinculantes, mientras que la segunda los regula y establece compromisos obligatorios a los países que la firmaron.<sup>11</sup> En este sentido, la Convención se convirtió en el instrumento político y normativo sustancial para combatir la discriminación étnica o racial.

Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 23 Sin el afán de reproducir su contenido, la definición que en ese documento se hace de discriminación racial es nodal, por lo que sirvió de referente para redactar nuestra propia definición constitucional de discriminación. Sin embargo, lo más destacable de la Convención radica en que no se trata de un listado de derechos, sino de una serie de medidas que los Estados firmantes se comprometen a cumplir para condenar y desalentar la discriminación racial.

Es decir, se parte del principio de que los Estados son los responsables de evitar su proliferación o, en su caso, de sancionar los actos que inciten o devengan en la anulación o en el menoscabo de derechos. En este sentido, es congruente que la Convención exija la evaluación constante de las normas, políticas y programas gubernamentales a fin de evitar réplicas excluyentes dentro de la misma estructura del Estado; es decir, que recomiende estar alertas ante la posibilidad de mantener un racismo normativo o institucional. Más allá de las obligaciones que la Convención marca, queda claro que la discriminación racial, además de un hecho condenable, es una conducta delictiva y, en consecuencia, es menester declararla un acto punible, medida que ha sido adoptada en un gran número de países europeos. Ciertamente esta Convención se elaboró pensando en el contexto del viejo continente y, por lo tanto, no aborda el problema de los derechos colectivos de los pueblos. La discriminación se asume como un asunto que afecta a individuos pertenecientes a minorías, y las salvaguardas se dirigen a proteger a los miembros de ellas. Incluso el mismo concepto de minoría tiene un referente muy ligado a lo racial, cultural, religioso o lingüístico, pero no a los derechos políticos o colectivos de los pueblos como tales. Pese a todo, no cabe duda de que la Convención proponga los fundamentos del tema discriminatorio y perfila el de los derechos colectivos. En realidad, el tema de los pueblos y de las naciones tomó otra ruta. Mientras que la discriminación se consideró como un asunto interno de los Estados, el tema de los pueblos o de las naciones bajo opresión del colonialismo europeo se resolvió Derechos indígenas y discriminación étnica o racial durante la independencia de muchos de los países de África y Asia. Este proceso se manifestó, sobre todo, en la década de los 60 y es conocido como el proceso de descolonización. Esta recomposición del orden mundial dio pie al famoso Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1966. En su artículo 1º se afirma que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y

cultural".<sup>13</sup> Obviamente, tal declaración motivó a los pueblos indígenas de América y a otros que sufrían opresión en sus países a reivindicar su derecho a la libre determinación, lo que generó una enorme polémica dentro de los organismos internacionales. El hecho es que como la ONU está integrada por Estados, éstos han entendido que representan a los pueblos y se auto conceden dicha soberanía, dificultando el avance y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Lo cierto es que tanto quienes estudiaron la discriminación como quienes se ocuparon de la descolonización ocurrida a mediados del siglo pasado no contemplaron explícitamente la situación específica de los pueblos indígenas. Esto por sí mismo no deja de ser desconcertante, pues los pueblos indígenas se caracterizan por encontrarse en ambas situaciones. Es decir, son pueblos discriminados y memorizados, pero también son objeto de colonización y dominación. La doble exclusión es un indicador relevante que da cuenta del olvido del tema y no tanto de que sea un asunto de menor envergadura al de los anteriormente tratados. Por supuesto que también es parte de un desarrollo muy específico por el que ha transitado la propia historia de los pueblos indígenas. Ciertamente, no pueden considerarse minorías que deban ser tuteladas por el Estado, base de muchos instrumentos internacionales, ni tampoco naciones que busquen la secesión, como ha ocurrido en África y Asia (aunque pudiera haber excepciones). Sin embargo, la reivindicación de los pueblos indígenas y la discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 25 vindicaciones de los pueblos indígenas y el contexto mundial de fines del siglo xx permitieron por fin abrir el tema. Los derechos indígenas y el escenario internacional No es muy exacto afirmar que el tema de los pueblos indígenas fuera ajeno a la agenda de los organismos internacionales. Ya a mediados del siglo xx la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destacó la grave situación en la que se encontraban los trabajadores migrantes indígenas. Fue este el motivo por el cual se aprobó, en 1957, un instrumento específico para mitigar dichas irregularidades, el Convenio 107 sobre Protección a las Poblaciones Indígenas. Aunque el nombre de este instrumento muestra a las claras la visión prevaleciente en el

derecho internacional respecto de los pueblos indígenas. En este instrumento normativo ellos no eran considerados pueblos, sino elementos demográficos de características distintas, denominados por eso “Poblaciones”, sujetas a la protección del Estado y, por lo tanto, sin personalidad jurídica propia para poder reclamar sus derechos. Dicho en otras palabras: estaban incluidos en el derecho internacional, pero como individuos tutelados por el Estado, cuya protección se encaminaba a que no fueran despojados de sus derechos laborales, en un esquema paternalista que no consideraba sus derechos como sujetos colectivos. Esta tendencia se rompió paulatinamente a la luz de los avances del derecho internacional comentadas líneas arriba, en particular con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero sobre todo debido a las reivindicaciones de los propios pueblos para mantener su identidad pese a las políticas de asimilación fomentadas por los Estados. Asimismo, dos elementos detonantes de su inclusión como actores en el escenario internacional fueron la fuerza que consolidó al movimiento indígena y a su lucha por lograr un espacio de participación dentro de la ONU. 26

Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Justamente a principios de los 80 se integró un grupo de trabajo sobre el tema, conformado por representantes indígenas y expertos, quienes se encargaron de redactar una declaración de derechos indígenas. A pesar de que en la ONU se dio esta apertura, los avances reales ocurrieron primero en la propia OIT, la cual al ver cuestionado el Convenio 107 emprendió la elaboración de un nuevo instrumento. Tal suceso es digno de tomarse en cuenta, pues antes que la ONU, la OIT puso a votación, en 1989, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que dio el paso importante de llamar pueblos a quienes habitaban los territorios donde existían los Estados y a considerar abiertamente los derechos colectivos, como el derecho a decidir libremente su desarrollo, el derecho a mantener su derecho consuetudinario, el derecho al territorio y otros que México, como segundo país ratifican te del Convenio, intentó incluir en el artículo 2 constitucional. Una cláusula del Convenio especifica que el término “pueblo” no puede entenderse como lo

solía definir el derecho internacional; es decir, cancela la validez de los pueblos como sujetos en las instancias internacionales, pero dentro de los propios Estados reconoce que deben gozar de plena igualdad y derechos, tanto en el plano individual como en el colectivo. Para mayor precisión transcribiremos tres de los artículos del Convenio: Artículo 3.1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y a las mujeres de esos pueblos [...]. Artículo 4.1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados [...]. Artículo 5. Al aplicarse las disposiciones del presente Convenio deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 27 Resulta notorio, en contraste con lo que se pensaba hace algunos años, que los indígenas ya no son individuos pertenecientes a minorías a las que debe brindar protección el Estado, sino que se trata de colectividades con derechos que buscan su autorrealización en un marco de igualdad con el Estado que las alberga. En la ONU, la comprensión y aprobación de este punto fue un tema más complicado, pero finalmente, en 2007, se aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en un sentido más amplio, aunque no vinculante u obligatorio, proclamó principios muy similares: Artículo 2. Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular en el fundado en su origen o identidad indígenas. Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Tal vez no sea necesario

decirlo, pero el derecho internacional es sobre todo una aspiración, un parámetro que sirve de orientación a los países miembros para que mejoren y adapten su orden interno. Su impacto, por lo tanto, no es inmediato, pero es efectivo en la medida en que se convierte en principios universales reclamables, como de hecho ha sucedido a través de la modificación de las legislaciones nacionales, entre ellas la mexicana. Un gran número de países latinoamericanos se han proclamado naciones pluriculturales o multiculturales, lo cual ha roto con la falsa percepción de que eran naciones unificadas en torno a un pueblo homogéneo o monocultural. Con todo, esta mera declaratoria, aun siendo constitucional, no significa el fin de la exclusión de los pueblos y la discriminación de las personas que pertenecen a ellos. Se ha dado el gran paso de crear el imperativo jurídico que descalifica y sanciona la discriminación colectiva e individual por motivos étnicos o raciales, pero falta traducir este ideal en una condición efectiva y de largo alcance. No basta con tener la 28 Derechos indígenas y discriminación étnica o racial conciencia del respeto a los pueblos si no se generan los cambios que la propia ley contempla. Este es, por supuesto, un largo camino que falta por recorrer, pues entre las normas y las formas existe una gran distancia. La discriminación étnica en México y en el mundo es un hecho real que apenas comienza a considerarse y que está lejos de resolverse. De hecho, observamos una mutación o una transformación de sus manifestaciones, como si su denuncia condujera a encubirla o camuflarla bajo nuevos rostros, caras o, mejor dicho, máscaras, que según el contexto y el escenario se disfrazan para reproducirse de las maneras más inesperadas. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 29 Las máscaras del racismo Pensar que la discriminación racial se reduce únicamente a la violencia física o psicológica que un individuo sufre en razón de su pertenencia étnico-nacional, olvidando su amplia gama de manifestaciones, oculta su realidad multifacética y, por lo tanto, impide su control y erradicación. Cualquier tipo de discriminación, incluyendo la étnica, tiene como efecto la privación o la disminución de un derecho –cuestión que es sancionada por la legislación–, pero su origen o sus

causas pueden estar envueltos en verdaderas telarañas de significados y presupuestos sociales a las que a veces no alcanzamos a percibir. Estas diferentes máscaras del racismo son las que debemos ir desentrañando con el fin de poder afrontarlas oportunamente. Tanto las formas evidentes de discriminación como las ocultas son igual de perjudiciales, pues unas incuban a las otras, dividen a la sociedad y jerarquizan el goce de los derechos y beneficios que produce la comunidad. Existe un racismo crudo y evidente, que puede producir la condena por parte de cualquiera que lo presencie, pero hay otro encubierto y disimulado, susceptible de gozar de aceptación incluso del mismo sujeto contra quien va dirigido –como la identidad negativa que provoca en el sujeto el rechazo de su lengua, su apariencia y los valores de su pueblo. En un momento dado, la discriminación oculta puede ser más dañina, puesto que difícilmente es denunciada y contribuye a normalizar y acumular sus efectos perniciosos. La falta de participación política de los grupos memorizadas, por ejemplo, produce una réplica de la exclusión, pues al no poder manifestarse sus intereses y particularidades, se generan normas que propician aún más su marginación o desaparición. Así sucede, por comentar uno entre 30 Derechos indígenas y discriminación étnica o racial tantos casos, con las legislaciones en materia municipal o de asociaciones religiosas, que definen una serie de requisitos basados en las instituciones sociales propias de la sociedad dominante (partidos e iglesias), con lo cual terminan por impedir la posibilidad de reproducción de las formas políticas y religiosas comunitarias que se sostienen desde otros principios: vida asamblearia y no de partidos; religión popular y no de iglesias; etcétera. En este sentido, la discriminación no se restringe a las consecuencias materiales o emocionales que pueda producir sino, como hemos insistido, a una perversión del orden social en su conjunto, que hace permisiva la existencia de instituciones y normas susceptibles de contribuir a las exclusiones y jerarquizaciones. Y estas manifestaciones no sólo son las más difíciles de percibir, sino que la ideología dominante las considera políticamente correctas. Al respecto, resulta de suma importancia mencionar que las doctrinas de supremacía racial o nacional –

cuya contraparte inevitable es la minimización e inferiorización del diferente—no siempre implican explícitamente la intención de exterminar o segregar. Este caso es el modelo típico del holocausto nazi, del apartheid y del nacionalismo extremo. Sin embargo, la supremacía y el poder de un grupo sobre otro también pueden tener la intención de asimilar, a culturizar e incluso de mejorar racialmente a quienes se alejan de los valores y modelos vida del grupo dominante. Tales políticas o doctrinas de igualación pueden sostenerse en discursos paternalistas y bien intencionados, pero cuyo fondo consiste en no aceptar al otro ni tomar en cuenta sus aspiraciones. A fin de cuentas, la intención de hacer a un lado —o por el contrario, de igualar— se basa en un principio de superioridad inaceptable que convierte a los sujetos en entes pasivos y manipulables, en oposición a los principios de libertad y fraternidad proclamados universalmente. Por todo lo anterior, es menester poner atención en estas dos grandes categorías de discriminación étnica o racial que, siguiendo a Taguieff, podemos llamar respectivamente la “lógica de la diferenciación” y la “lógica de la igualación”. La primera consiste en un rechazo frontal a las diferencias con el fin de segregar- Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad las o exterminarlas. La segunda pretende tolerar o acomodar a los sujetos en tanto se asimilan y se funden con la sociedad dominante. Una puede ser directamente violenta y la otra ideológica, pero ambas buscan la desaparición del otro y son, por tanto, violentas. Ambas formas, por supuesto, no se encuentran en estado puro, ya que pueden coexistir y predominar cualquiera de ellas en un momento determinado. Por ejemplo, negarse a la asimilación puede desencadenar la segregación, o resistir el exterminio puede inducir a las políticas asimilacioncitas —como ocurrió finalmente en México con los pueblos indígenas. No obstante, ambas modalidades atentan contra el derecho fundamental de libre determinación de los pueblos y, llevadas al extremo, estas ideologías pueden desencadenar el genocidio (eliminación física) o etnocidio (eliminación cultural) de un pueblo. Por ello, pueden ser tan perjudiciales tanto las políticas fascistas como las paternalistas. En resumen,

aunque con Levi-Strauss podríamos decir que sentirse etnocéntricamente superior es inherente a la naturaleza humana, gracias a los estudios situacionales nos damos cuenta de que cada contexto produce una forma muy peculiar de discriminación racial, y de que difícilmente puede ser reducida a un tipo de acto o doctrina. El gran cambio que vemos en nuestra época es que las ideas de superioridad racial ya no cuentan con la aceptación pública de antes. Hoy el racismo abierto es una excepción. Los nazis skinheads (cabezas rapadas) o los grupos supremacistas como el Ku Klux Klan (kkk), aunque no han dejado de tener partidarios, son grupos cuyas pretensiones y actos rayan en lo ilegal o son considerados ilegales. La mayoría de los Estados se declaran más bien simpatizantes del multiculturalismo o de la convivencia intercultural. Lamentablemente, esto no significa que la discriminación y el racismo hayan terminado. Todo lo contrario. Las recientes conferencias internacionales para combatir la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia dan cuenta del resurgimiento de la persecución y del rechazo hacia las minorías nacionales. Sin embargo, este nuevo racismo –o “neo racismo”, como se le ha llamado– evita efectuar descalificaciones basadas en la superioridad de un grupo sobre otro. La mutación que observamos actualmente más bien se dirige a señalar ciertas características negativas que no se atribuyen directamente al grupo, sino que emanan de su condición social, cultural o económica. Es decir, se evita estigmatizar al grupo por sus características físicas o de pertenencia étnico-nacional, pero en cambio se le atribuyen características esencializadas por razones circunstanciales. Es el caso de algunos grupos migrantes o religiosos, rechazados por presumir que son violentos, intolerantes e, incluso, terroristas. Por ejemplo, en Estados Unidos se han formado asociaciones de ciudadanos que, armados con rifles y bates de madera, tratan de repeler a los migrantes. Formalmente, aducen el derecho de soberanía y no el odio racial para actuar de ese modo, pero por lo general tienen la idea de que los migrantes forman un ejército de delincuentes, narcotraficantes y hasta terroristas. Como lo veremos con más detalle posteriormente, la criminalización de las conductas

típicas de un grupo minoritario es una manera muy frecuente de discriminar y de negar derechos basándose precisamente en argumentos seudolegales. Sobre este punto, Michel Wieviorka ha sostenido que en realidad no existe un neoracismo o racismo cultural, sino que se trata de una tendencia que inclina la balanza a la persecución de ciertos rasgos, aunque no dejan de ser los atributos dirigidos hacia un pueblo o nación.<sup>15</sup> Ya hemos dicho que el racismo no se define únicamente por los elementos físicos o el fenotipo, sino por una combinación de elementos objetivos y subjetivos, materiales y morales. Lo que sucede es que los flujos de migración masiva del hemisferio sur al norte, y más recientemente la paranoia del terrorismo –de nuevo la reacción cuando las naciones dominantes ven desestabilizado su orden mundial– han girado la atención a un fenómeno real pero sobredimensionado. Una de las intenciones de este trabajo es recordar que, más allá de las novedades y tendencias de la discriminación, los pueblos indígenas y otras minorías no han superado la situación subordinada en la cual se encuentran desde Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad hace muchos siglos. De hecho, las nuevas crisis mundiales repercuten generalmente en los grupos que tradicionalmente han sido interiorizadas y discriminados. La gran novedad, en todo caso, es que los grupos que tradicionalmente han utilizado el racismo para ofender y dominar, ahora lo invierten con miras a defenderse e impedir ser rebasados por la inmigración demográfica y el renacimiento de las identidades. Las naciones que antaño fueron migrantes y colonizadoras ahora reaccionan ante la migración y la colonización invertida. Dicho lo anterior, es necesario no perder de vista esas formas continuas y básicas que caracterizan a la discriminación étnica o racial, sin por ello dejar de mencionar las mutaciones y adaptaciones observadas en el mundo global contemporáneo. Las formas elementales del racismo Siguiendo la propuesta analítica de Wieviorka, en este apartado reseñaremos las formas elementales del racismo que él considera, es decir, las modalidades más notorias que pueden identificarse al contemplar el fenómeno discriminatorio por razones de orden étnico, racial o nacional. Es posible confeccionar otra clasificación, más

detallada o simplificada, pero creemos que la suya contempla los aspectos básicos de la discriminación racial. Se trata, ante todo, de una propuesta analítica, que en cada contexto o situación varía y se reinterpreta. Antes de proceder a comentar estas formas elementales es necesario subrayar una premisa sociológica sobre la base que sostiene las ideas, actos e instituciones fundadas en el racismo, afirmando que una cosa son las razas y otra este último. Unas corresponden al orden de lo biológico y el otro al de lo social. En la actualidad, muy pocas teorías siguen sosteniendo la existencia de las razas, pero no puede negarse el hecho de que la revolución genética, en especial el estudio del genoma humano, ha hecho resucitar el tema. Sin embargo, se trata de una preocupación esencialmente biologicista, muy distinta a lo que llamamos Derechos indígenas y discriminación étnica o racial. ¿Por qué lo decimos? Porque aun probándose la existencia de las razas, el racismo no se basa en la demostración objetiva y certera de que alguien pertenezca a una u otra de ellas, sino en un presupuesto social, aprehendido y transmitido, que prejuzga y estigmatiza a un colectivo determinado, como lo demuestra el hecho de que un grupo en esta circunstancia puede a su vez no ser discriminado en otro contexto o que un grupo discriminado en un lugar es considerado superior en un contexto diferente. Dicho en otras palabras, la biología puede llegar a sus propias conclusiones sobre las razas, pero el racismo como fenómeno social parte de otros principios. A saber, se construye, se reproduce y se hace efectivo sólo en un contexto social determinado. El racismo, decíamos antes, es una invención social. La constatación fehaciente de este hecho se observa cuando, ocultando nuestro aspecto y comportamiento estigmatizado, evitamos la discriminación racial. Es decir, socialmente puede crearse, pero también esquivarse, la discriminación mediante la negación o imitación de la identidad. Una razón más que desacredita cualquier argumento fundado en la superioridad racial se apoya nada menos que en el pacto social moderno, el cual no concibe los derechos con base en las cualidades físicas o naturales. De otra manera imperaría la ley del más fuerte. El derecho moderno tiene como uno de sus fundamentos

la igualdad en dignidad y derechos, postulando que formamos parte de un orden civil, no natural. Con lo anterior, no pretendemos sostener que el racismo surge de la nada. Por el contrario, se inventa en el sentido de que se crea a partir de ciertos elementos, reales o ficticios, que son achacados al pueblo de referencia, pero que ciertamente se utilizan para negar y suprimir sus derechos. Desde esta lógica, la responsabilidad de la anulación de derechos se carga al propio grupo discriminado, como cuando a los pueblos colonizados se les despojó de sus territorios argumentándose que carecían de propiedad privada, lo cual se consideraba un signo de pasividad y atraso. No siempre existe una base real para desacreditar al grupo discriminado, como cuando debido a una carencia, por ejemplo de Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad tecnología industrial, se atribuye inferioridad, ya que quien resulta estigmatizado puede tener avances en otros aspectos –como la medicina y la astronomía, que era más avanzada entre los pueblos mesoamericanos que en los europeos. El racismo, entonces, es una construcción hasta cierto punto prejuiciada, que parte por lo general del desconocimiento premeditado de lo que es el otro. Ello puede ser independiente de que existan o no relaciones entre el grupo dominante y el estigmatizado. La intensificación del contacto es posible que dé lugar a un mayor discernimiento y entendimiento o, por el contrario, al fomento de odios y temores. Todo depende del nivel de competencia por los recursos escasos y de los intereses que existan entre las partes. Aquí ya estamos hablando de lo que sería el primer nivel o forma elemental de racismo, consistente en la definición de atributos negativos del grupo racializado. A este primer nivel lo llamaríamos del prejuicio, en el sentido de que se transmiten nociones y definiciones preconcebidas del diferente mucho antes de que exista un conocimiento profundo del mismo. Estos prejuicios ya conformados se refieren a ciertos rasgos generales o estereotipos, pero el estereotipo es esencialmente negativo, ya que no es solamente una generalización que toma como referente ciertos rasgos básicos, sino que tales rasgos son estigmatizados, desvalorizados o deteriorados con el fin de infravalorar a sus

portadores. Un resultado de este racismo prejuiciado es el que se manifiesta en opiniones negativas sobre el otro, como burlas, sarcasmos, descalificaciones, ofensas y ridiculizaciones, y que tiene por objeto marcar las diferencias jerárquicas entre actores sociales con miras a la explotación o la dominación, lo cual contribuye a reafirmar las exclusiones, a marginar y a hacer efectivas las distinciones que materializan los intereses grupales. Un segundo nivel de discriminación surge cuando los prejuicios y estereotipos se vuelven sistemáticos y sirven para organizar la toma de decisiones, tanto de sectores sociales como empresariales u otros ámbitos focalizados. Por ejemplo, impedir habitar en un barrio determinado, restringir el empleo en ciertos ramos, Derechos indígenas y discriminación étnica o racial no permitir la entrada a escuelas exclusivas, etcétera. Su efecto es la violencia y la segregación espacial, laboral y educativa. Si en el primer nivel el prejuicio se localizaba en las relaciones interpersonales, este racismo violento y segregacionista distingue al modus operandi de todo un grupo en particular. Si aquél podía considerarse un infra racismo, éste es definitivamente un racismo evidente, aunque fragmentado en el sentido de que no toda la sociedad lo comparte. La tercera forma elemental se da cuando el racismo alcanza tal nivel de expansión que surgen ideólogos y organizaciones que comienzan a sistematizar y a darle un sentido coherente a todo el conjunto de estereotipos y acciones negativas dirigidas contra el grupo radicalizado. En este nivel podemos encontrar ya un proyecto definido sobre el lugar, el rol o el destino que deben ocupar los grupos discriminados, y estos ideólogos u organizaciones se imponen el propósito de lograrlo. Por eso a este racismo podría llamársele racismo político, pues ya existe una organización que difunde y promueve la doctrina. De hecho, puede influir o ser parte de los principios rectores de un partido político y, evidentemente, sus actuaciones se tornan públicas y conocidas, pues posee un inconfundible sesgo propagandístico. El cuarto y último nivel lo hallamos cuando todas las expresiones y acciones supremacistas se funden y encuentran albergue dentro de las propias estructuras del Estado. Esta fusión del racismo es,

obviamente, la más perniciosa, pues no sólo se institucionaliza, sino que se convierte en un sistema articulado y financiado que permea toda la sociedad y que no necesita de actores visibles, ya que toda la maquinaria estatal opera contra el grupo radicalizado. En tal situación, podemos esperar las medidas más radicales para eliminar o interiorizar a dicha colectividad: desde el exterminio, la deportación, la esterilización o la reproducción forzada (violaciones sexuales), hasta la prohibición de manifestar cualquier rasgo o práctica que disienta del orden dominante (lengua, vestido, creencias, instituciones), con el fin de lograr la estandarización y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad y homogeneización a un modelo ideal impuesto por la hegemonía cultural. Estas formas elementales del racismo sugeridas por Wieviorka desentrañan muy bien una tipología social (no biológica) del racismo, sobre todo su aspecto procesal y acumulativo. Sin embargo, existen algunos aspectos no contemplados en este análisis fenomenológico. Por ello quisiéramos referirnos, en concreto, a las implicaciones del nivel del prejuicio y los estereotipos, que él califica de infraracismo, pues no se constituyen en algo generalizado ni violento. El autor sugiere que no hay la misma gravedad ni las mismas implicaciones que en el nivel de la fusión del racismo con el Estado, pero como tendremos la oportunidad de comentar al analizar el caso específico de los pueblos indígenas, el nivel del prejuicio también puede ubicarse en una etapa posterior a cuando el Estado o un proyecto nacionalista ha alcanzado tal refinamiento que ya no necesita emplear métodos coercitivos o violentos con el fin de ejercer su dominio. De hecho, como señala Foucault, una característica de la hegemonía es que se incrusta en la voluntad de las personas y de las rutinas institucionales sin necesidad de la fuerza, naturalizando su existencia y normalizando su aplicación.

En este sentido, el supuesto infraracismo o el racismo cotidiano, a simple vista inocente, puede ser resultado de una política histórica y sistemática, que a fuerza de aplicarse y mantenerse por un tiempo prolongado se vuelve invisible (por usar un concepto de moda), intersticial, natural y normal. Este

racismo difuso es, en realidad, el más complicado de erradicar; por eso, la Convención Internacional (1965), contra la discriminación racial, es enfática al insistir en que los Estados son los responsables de evitar la propagación e incitación al odio racial en cualquiera de sus formas, incluyendo el que está incrustado en las instituciones y las legislaciones. ¿Cómo entender que pese a que todos los Estados condenan el racismo y emprenden medidas para suprimirlo, éste se reproduzca, perpetúe e incluso se expanda de otras maneras inimaginables? ¿resulta imposible controlarlo debido a que es consustancial a la naturaleza humana o porque su fuente de creación es algo tan inmaterial como un sistema político?; ¿queremos ver racismo donde no lo hay o más bien está en todas partes? Realizaremos un breve comentario sobre este dilema antes de entrar de lleno en la discriminación a los pueblos indígenas. Las elites y la reproducción del racismo Un hecho paradójico en la actualidad es que contamos con herramientas analíticas suficientes para comprender lo que es la discriminación racial, así como con instrumentos jurídicos y políticas gubernamentales para prevenirla y, sin embargo, su perniciosidad es tal que sigue reproduciéndose. Consideramos que existen dos factores decisivos que mantienen este círculo vicioso. El primero de ellos se debe a que, en el fondo, muchos de los Estados no le conceden la importancia que merece al tema, minimizando sus consecuencias o incluso negando su existencia. El segundo es que, como lo hemos venido comentando, el racismo se esconde en discursos y políticas culturalistas o legalistas que mantienen y hasta propician su expansión. En este juego simultáneo de negación y expansión del racismo desempeñan un papel relevante las elites políticas y empresariales, ya que como ha señalado Teun van Dijk, son ellas las que controlan las instancias de decisión política y producen los discursos e imágenes que justifican las jerarquías étnico-raciales. Por una parte, aunque los Estados se adscriben a la lucha contra el racismo condenando y programando su erradicación, pocos son los resultados alcanzados. Una evaluación somera de esta circunstancia muestra rápidamente que en realidad existe poca voluntad para remediarla.

Los indicadores son varios. Un gran número de países simplemente niega que exista el racismo con argumentos simplistas o eufemismos que denotan, en su misma negación, que no han comprendido el problema o que tratan de tapar el sol con un dedo. Afirman, por ejemplo, que como sus le- Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad prohíben la discriminación, que el Estado no la tolera ni la práctica. Otros argumentan que el racismo existía en épocas pretéritas, pero no actualmente; que más bien se trata de un problema de otras naciones. Algunos incluso aceptan que puedan existir hechos aislados de racismo, incidentes menores e intrascendentes. Por último, también suele decirse que hay grupos étnicos o nacionales que viven en condiciones de desventaja socioeconómica, pero que las mismas son un problema histórico, atávico, que poco a poco se irá resolviendo.

En resumen, es difícil hallar un Estado que asuma el racismo como una cuestión central, pues a fin de cuentas ven en él un conjunto de actos premeditados de mala fe o violentos, no el resultado de un conjunto de condiciones de desigualdad y desventaja estructural ni un sistema sociopolítico organizado para excluir a los diferentes. Pero si revisamos la Convención Internacional (1965), contra la discriminación racial, queda claro que este concepto se refiere a cualquier acción que produzca menoscabo de derechos, sea por la fuerza o por otro medio, con intención o sin ella. A tal estado de la cuestión podemos sumarle la aparición del discurso multicultural, pues aunque ciertamente se trata de un avance político y legal, cuando se utiliza como retórica o con el fin de aplicar programas culturalistas, en poco contribuye a remediar el problema de fondo, que se ubica en la necesaria distribución de poderes, control de recursos y, en fin, en la modificación integral de la sociedad. Por otra parte, además de que los Estados abordan tangencialmente este flagelo, las elites políticas se encargan de perpetuarlo. Aquí retomamos otra vez la tesis de Van Dijk, donde nos recuerda que los órganos políticos y los medios de comunicación masiva están bajo la conducción de personajes que atienden a los intereses del modelo de sociedad racial dominante. Por lo tanto leyes, políticas y mensajes tienen

preferencias que claramente perjudican a los grupos radicalizados. En el ámbito político podemos mostrar también circunstancias recurrentes de exclusión y negación de derechos. Ya mencionados Derechos indígenas y discriminación étnica o racial damos la falta de participación en los foros legislativos, pero otra forma discriminatoria muy común consiste en desconocer el estatus o rango de las autoridades que representan a los pueblos. Dado que muchos de estos representantes son elegidos bajo normas y procedimientos propios, se les niega carácter oficial, y por lo tanto son tratados como ciudadanos comunes y corrientes. La descalificación constante a estas autoridades o, peor aún, a las peticiones o decisiones que toma un pueblo, pueden a su vez ocasionar inconformidades, protestas y actos considerados fuera de la ley. Los políticos, por supuesto, invitan a los inconformes a solucionar sus diferendos mediante las vías institucionales y legales establecidas las cuales, como acabamos de decir, no proporcionan los medios para que el reconocimiento de las instituciones y autoridades de los pueblos tengan representación. A final de cuentas, los líderes y los propios pueblos son estereotipados como inconformes, desestabilizadores del orden, rebeldes y violentos, por lo que se termina criminalizando y estigmatizando su forma de ser, tanto individual como colectiva. Aquí es donde entra en juego el protagonismo de los medios de comunicación en la difusión y proliferación de los prejuicios. El mismo Van Dijk ha destacado el hecho de que las minorías racializadas sólo suelen aparecer en los medios de comunicación cuando ocurren eventos negativos, generalmente hechos violentos, conflictos, costumbres violatorias de derechos, etcétera. En cambio, la discriminación y exclusión sistemáticas que sufren rara vez se convierten en una nota destacable. En todo caso, cuando se valora lo diferente, se tiende más bien a folclorizar y exotizar sus rasgos. Pocas veces se señalan las contribuciones sociales, políticas, culturales y materiales que los pueblos originarios aportan a la sociedad en su conjunto. Sin pretender extender más los ejemplos sobre cómo las elites dirigen la valoración de la cultura dominante en detrimento de los pueblos y naciones minimizadas, no quisiéramos dejar de mencionar el

impacto que tiene en la reproducción del racismo el sistema Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad de enseñanza escolarizado, pues como vimos desde un principio, hasta los propios profesores suelen ser vehículo del aprendizaje discriminatorio. Aunque esto no es más que el resultado de los contenidos educativos, los cuales inculcan el conocimiento desde una perspectiva mono cultural, donde la historia, los valores y los conocimientos responden a un modelo de sociedad que no incluye a todos sus integrantes. Como se ha sugerido en otros cuadernos de esta colección, la simple prohibición de la discriminación o los discursos edificantes de los políticos no garantizan un cambio real. Es necesario atacar el origen y los vehículos que transportan la discriminación hacia todos los rincones del orden social. Por supuesto, ello requiere de un replanteamiento de nivel general que, como ya se ha insinuado, abarca desde una forma de representación democrática donde participen los pueblos hasta la distribución efectiva de recursos, de acuerdo con el principio del reconocimiento y de la puesta en práctica de los derechos colectivos proclamados por el derecho internacional y por el nacional. Cuadernos de la igualdad Los pueblos indígenas y la discriminación en México Hemos comentado que, en términos históricos, el tema de los derechos indígenas y la discriminación étnica que han padecido estos grupos apenas ha empezado a cobrar relevancia pública en las últimas décadas. La marginación secular de su situación se debe a que, o los Estados nacionales negaban su existencia, o bien consideraban que estaban en vías de asimilación. Varios acontecimientos de escala mundial han determinado que actualmente vivamos en un escenario diferente, donde si bien es cierto que no existen soluciones definitivas, al menos surgen espacios de liberación. El primero de ellos, ya descrito, fue la descolonización de los pueblos africanos y asiáticos a mediados del siglo xx, pues a partir de entonces el colonialismo perdió legitimidad y abrió la puerta para que el tema fuese discutido en América Latina. Otro momento definitivo fue el fin de la Guerra Fría, cuyo final simbólico fue la caída del Muro de Berlín en 1989. Al terminar la hegemonía bipolar de

los Estados Unidos de América (eua) y de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (urss), resurgieron los nacionalismos y neo tribalismos antes suprimidos. Ahora bien, este mismo acontecimiento se desarrolló dentro de un proceso de globalización diferenciada. Por globalización diferenciada entendemos la existencia de fenómenos de alcance mundial que siguen caminos distintos y contradictorios. Podemos destacar entre ellos, por ser de interés para nuestro análisis, la globalización comunicativa y comercial, que lleva a todas partes del mundo ciertos valores y mercancías estandarizados. Simultáneamente, o mejor dicho, como contraparte de esta tendencia comunicadora que acerca al mundo y Derechos indígenas y discriminación étnica o racial menta la producción, se incrementan de manera vertiginosa los flujos migratorios en todo el planeta, los cuales alientan la transmigración no sólo de las personas sino de las identidades culturales. El multiculturalismo, por tanto, se convierte en la otra cara de la moneda de la globalización homogeneizadora. Estos efectos contradictorios también se replican al interior de los países. En efecto, la expansión de la economía global genera, entre otras muchas consecuencias, que las economías nacionales se debiliten. El mismo Estado se achica y da pie a su desmantelamiento social y a las políticas asistencialistas –lo que ha sido calificado como neoliberalismo. En este contexto, podemos observar que surgen varias condiciones propicias para que los pueblos indígenas se conviertan en actores políticos relevantes. Podemos resumirlas en dos puntos: a) el factor externo de la consolidación de una cultura de los derechos humanos que reconoce la libre determinación de los pueblos; y b) el factor interno del agotamiento del Estado social y de las políticas indigenistas que trataban de asimilar al indio a la cultura nacional hegemónica. Esta nueva cultura de derechos y el surgimiento de un movimiento indígena que los reivindica hacen inevitable el replanteamiento de las bases jurídicas y políticas sobre las que se sostenía el viejo Estado-nación. Por supuesto que esta lucha no es nueva. Los siglos xix y xx estuvieron marcados por una serie de rebeliones que se opusieron al despojo de territorios y derechos políticos, pero sólo en la actualidad encontraron

condiciones para tener una mayor repercusión de alcance extra local. La clave radica en que anteriormente se concibió a los pueblos indígenas como un factor de atraso para la modernidad, y al día de hoy, después de una batalla ideológica muy larga, se considera que son parte constitutiva y enriquecedora de las naciones. Un punto de quiebre de esta nueva corriente surgió en América Latina: un grupo de líderes indígenas y de científicos sociales se reunieron en Barbados en 1971 y condenaron las políticas indígenas-Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad listas de asimilación por considerarlas una forma de etnocidio (asesinato cultural). El quiebre se produjo cuando, sobre todo los antropólogos, creadores e ideólogos del indigenismo asimilacionista de principios de siglo xx, llevaron a cabo una revisión propia y crítica de los impactos que sus aportes habían producido. Es decir, el modelo de Estado-nación homogéneo se fracturó a partir de que perdió vigencia entre sus apologistas, quienes empezaron a simpatizar con las reivindicaciones indígenas. En este sentido, dado que la intelectualidad orgánica ya no compartía los principios de alienación del otro, su realización se hizo todavía más complicada. Es aquí donde apreciamos que la cultura de los derechos humanos y de la revisión de los modelos democráticos de participación inició la demolición del Estado nación mono cultural y homogéneo. El mito de que en América Latina se vivía una democracia racial, ya fuera porque se había producido un mestizaje exitoso o porque los indígenas habían sido exterminados (como se presumía en el Sur), se fue desvaneciendo crudamente por la constatación no sólo de identidades étnicas vigorosas, sino por la consolidación de un movimiento político amplio que se manifestaba en todos los foros nacionales e internacionales. Es cierto que la opresión y la subordinación continuada de los pueblos indígenas ha desestructurado, a culturizado y des caracterizado a muchos de ellos, pero los que han permanecido en resistencia o se encuentran en un franco proceso de hibridación tienen los mismos derechos de mantener o de reconstituir sus instituciones, territorios u otros elementos de sus identidades, cualesquiera que éstos sean. El proceso es ya irreversible, tanto en América como en el

resto del mundo. Cada país debe encontrar las reformas políticas y legislativas adecuadas para facilitar el tránsito del modelo de nación mono cultural al modelo pluricultural, a riesgo de mantener las desigualdades entre los pueblos y los conflictos que de ellas derivan. Esta transición no deja de ser algo tortuosa e incierta, dado que 46 Derechos indígenas y discriminación étnica o racial es necesario romper con muchos privilegios y prejuicios. Como decía Albert Einstein, quien vivió de cerca los horrores de la guerra y el racismo, “es más fácil romper un átomo que un prejuicio”. En el derecho internacional ya están sentadas las bases para comenzar a corregir la discriminación atávica que han vivido los pueblos indígenas: por un lado, haciendo efectivos los derechos colectivos reconocidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989). Por otro lado, aplicando de manera sistemática los principios programáticos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Durban (2001). La armonización de estas convenciones y resoluciones internacionales en el ámbito doméstico de las naciones es el paso más complicado, pues ya hemos visto que la voluntad de los Estados es muy limitada. Ratificar los instrumentos del derecho internacional no necesariamente implica su cumplimiento cabal. La tendencia más común es adoptarlos sin aportar las herramientas jurídicas, políticas y económicas para hacerlos posibles. En América, un considerable número de países ha modificado sus constituciones o leyes generales, reconociendo el carácter multicultural de las naciones y enumerando muchos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, su contenido, por lo general, resulta únicamente declarativo, pues no se concede la personalidad jurídica, la división política territorial o los recursos necesarios para hacer efectivos esos derechos. En la práctica, el reconocimiento de los derechos indígenas se traduce más bien en una serie de derechos culturales o en la aplicación de políticas públicas sumamente limitadas que no contemplan el ejercicio directo de esos derechos, lo cual impide una

transformación real del Estado-nación. Resumiendo lo dicho hasta ahora, el siglo xxi significa una esperanza para el cambio de la situación de los pueblos indígenas, pero lograr que gocen de los mismos derechos que los demás es un reto que está por cumplirse. La subordinación - Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad que enfrentan requieren de una política de Estado que transforme el pacto social tradicional por un pacto intercultural en el cual los derechos políticos y de control territorial de los pueblos estén debidamente establecidos. Por supuesto, resulta imposible que algo así suceda de la noche a la mañana, pero con el fin de lograrlo es necesario comenzar a romper con un proceso ideológico y un sistema de exclusiones con miras a otorgar los derechos y los espacios que las colectividades e instituciones indígenas merecen. Asimismo, no está por demás analizar detalladamente este sistema cultural de exclusiones étnicas, para acercarnos en su justa dimensión a la situación real de la interiorización de los pueblos indígenas y a los alcances que las nuevas políticas de reconocimiento o multiculturalismo ofrecen a estas manifestaciones.

Liberalismo, indigenismo y multiculturalismo En esta sección queremos detallar lo que consideramos las tres visiones predominantes que en México contribuyen a perpetuar las políticas y actitudes discriminatorias dirigidas hacia los pueblos indígenas y a sus miembros. Estas tres visiones podrían también aplicarse a todo el contexto latinoamericano, pero deseamos ser más específicos en el tratamiento del tema, con el fin de visualizarlo sin distracciones y por ser de la incumbencia de todos los mexicanos. El liberalismo, el indigenismo y el multiculturalismo, aunque surgieron en diferentes épocas, cada una con sus propias variantes, están latentes en el imaginario social y en las instituciones políticas nacionales con diferente grado de vigencia. El hecho de que el multiculturalismo sea el discurso y la norma predominante en la actualidad no se opone a que las otras expresiones se sigan manifestando. No es nuestra intención sugerir que estas visiones deban tener un orden secuencial o cronológico. Aunque surgieron en circunstancias concretas, se mezclan y alimentan unas a otras, pero ciertamente el

multiculturalismo se torna la corriente dominante, en la medida en que goza de mayor aceptación en el orbe entero. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial El “liberalismo” es la versión mexicana del liberalismo individualista europeo, ya que instauró el régimen de igualdad jurídica después de encabezar el movimiento independentista frente a España. El liberalismo mexicano, al igual que el europeo, repudió la existencia de estamentos raciales, en especial los de los indígenas, pues el antiguo régimen tutelar los había condenado al sometimiento, el atraso y al fanatismo religioso. En este sentido, la nueva patria o nación debía cimentarse en la igualdad de todos sus integrantes y, por ello, decretó la inexistencia de las prebendas asignadas a los pueblos o repúblicas de indios. En primer lugar, y como en el viejo continente, la igualdad jurídica conllevó la suspensión de la ciudadanía de quienes no tuvieran educación, manutención propia, propiedad privada, sexo masculino, buen vestido, etcétera. Como es fácil de advertir, desde este criterio quedaban fuera de la igualdad las mujeres y una buena proporción del mundo rural sin solvencia económica. Reiteramos el tema del buen vestir o de las leyes contra la desnudez porque, en efecto, no sólo estuvieron contemplados en la legislación de varios Estados, sino que un elemento tan insignificante se convirtió en un estigma que sobrevive hasta nuestras fechas. Es decir, podemos constatar cómo una norma antigua puede perdurar en el imaginario social más allá de su derogación, pues en nuestros tiempos es un hecho cotidiano que el vestir diferente, digamos con calzón de manta o ropa colorida, es el primer signo del frecuente rechazo hacia los indígenas.

En segundo lugar, tenemos que considerar el efecto del igualitarismo jurídico en los derechos colectivos, sobre todo a partir de la instauración del voto universal y directo y del régimen de representación por partidos. Los municipios indígenas entraron, desde entonces, en la lógica de la elección por partidos –en lugar de la rotación de barrios o representación de anexos– y los ayuntamientos donde existían diputados indígenas se sustituyeron por los electos por mayoría. Al respecto, el liberalismo europeizante llegó a tal grado de imitación que también consideró a la propiedad colectiva y a la Derechos

indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad “vida corporada” como un signo de atraso cultural y económico. En consecuencia, el despojo de los territorios indígenas, se legalizó a través de las leyes de desamortización, lo que dio lugar a lo que algunos llamaron la “segunda conquista”, con la consecuente aparición de luchas de resistencia para defender dichos territorios. Concretamente, el liberalismo mexicano, obedeciendo al modelo del nacionalismo europeo, se distinguió por negar todo valor a las instituciones que no estuvieran supeditadas directamente a través de una ciudadanía dependiente del Estado. De ahí que se declare proscrito todo el pasado indígena, por atrasado, abyecto, traicionero y rebelde con el progreso. Este no sólo era un discurso abierto y desenfadado entre los grandes personajes del liberalismo, como Francisco Pimentel o José María Luis Mora, por citar a los más conocidos, sino un proyecto de Estado que fue aplicado ampliamente. Además, quienes se opusieron a él fueron sometidos por la fuerza e, incluso, deportados y esclavizados. Prueba de que se trataba de un modelo de Estado y no de decisiones personales es que desde Benito Juárez hasta Porfirio Díaz respaldaron este tipo de política.<sup>23</sup> La desvalorización del indígena tenía el costo del exterminio cuando no se sometía a los intereses de este criollismo hegemónico, sobre todo en el norte del país, donde la invasión de los apaches y comanches incentivó este tipo de decisiones so pretexto de tratarse de indios rebeldes. Que la intención era blanquear y desterrar a la población originaria se constató al promoverse la colonización de los territorios de la frontera norte con vecinos de Estados Unidos de América que a la larga fueron determinantes en la pérdida de esos territorios. El liberalismo se constituyó, por tanto, en una ideología de la supremacía del modelo europeo de progreso, cuyo referente fue el hombre blanco civilizado. Los pueblos indígenas significaron un símil o remanente de las civilizaciones prehispánicas, sin ninguna razón de ser y cuya desaparición sólo era cuestión de tiempo. Estas nociones podemos encontrarlas todavía en algunos estados del noroeste y en la frontera sur del país, donde pervive una

supuesta superioridad del blanco sobre los pueblos indígenas. Rancheros y hacendados ven con desdén las demandas de estos últimos –como se hizo evidente en las negociaciones con el ezln–, y las élites políticas suelen actuar siguiendo estos preceptos, que minimizan y discriminan a estos grupos. Al igual que su similar europeo, este modelo también fue perdiendo sustento debido a la extrema polarización social y económica que produjo, la cual fue remplazada por el nacionalismo revolucionario, mediante el cual las masas populares y los campesinos ocuparon preeminencia política. En particular, se materializó una corriente indianista que rescató la solidaridad social, la cooperación y el valor cultural de la civilización indígena –en boga a principios del siglo xx a escala mundial–, que de la mano de la sabiduría y de la civilización hispanas pudieron por fin lograr una síntesis que hizo justicia a la aspiración de una nación unida y homogénea. Surgió de esta manera lo que Agustín Basave ha llamado la “mestizofilia”, o sea, el ideal de forjar una patria que reuniera ambos elementos, no sólo como una síntesis cuasi perfecta, una especie de raza cósmica, diría José Vasconcelos, sino como solución definitiva para lograr la homogeneización nacional tan deseada; no de la opresión de un grupo sobre otro, sino del encuentro feliz entre ambos. No obstante, esta argumentación bien intencionada partió otra vez de un principio de superioridad decidida por quienes comandaban el nuevo proyecto de nación. O más que principio de superioridad, lo era de certificación de la inferioridad del otro, al que había que redimir. De ahí que surgieran conceptos como el de mejorar, regenerar, culturizar, educar y, en síntesis, salvar al indígena de su atraso, incorporándolo a la vida nacional, pero esta vez ofreciéndole ayuda con las herramientas y el conocimiento de la modernidad. Dichos postulados se hicieron efectivos mediante una política indigenista de asimilación que, como resulta patente, se sostenía más que en la fusión biológica en la imposición de la cultura nacional. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 51 Con el fin de hacer efectiva esta aspiración, se aprobaron un sinnúmero de proyectos, tanto educativos como profilácticos y de asistencia social (concretados en el Instituto Nacional

Indigenista) con miras a inducir la “mexicanización del indio”, como solían decir Manuel Gamio y Alfonso Caso, sus panegiristas. Detrás de esta política asimilacionista es posible observar que los pueblos indígenas permanecían como sujetos pasivos o, mejor dicho, como objetos de atención y tutelaje, no como sujetos con derechos para decidir lo que más les convenía. Desde una perspectiva más amplia, estaban insertos en una política de masas y corporativizarían del partido hegemónico en el poder. Ciertamente, el indigenismo de fines del siglo xx viró hacia una política de participación e, incluso, de transferencia de funciones (que aún persiste), pero a fin de cuentas se trata de una participación y de un ejercicio limitados a recursos ejercidos dentro de los propios lineamientos y estructuras de gobierno, no de transferencia de poderes o de facultades. No obstante, este proyecto de mestizaje y de asimilación a una cultura única es una versión menos coercitiva, por decirlo así, de la descalificación y la negación de las formas de vida e instituciones del otro, que se siguen considerando limitadas e incapacitadas mientras no alcancen el tipo o la media nacional, como suele decirse todavía en nuestros días. Por ejemplo, un historiador de la talla de Enrique Krauze afirmó que una de las causas de la rebelión de los indígenas chiapanecos era que no se había concretado el mestizaje en esa región, cuando los propios indígenas afirmaban precisamente lo contrario, a saber, que se alzaron en armas exigiendo respeto a su identidad y a su dignidad como pueblos. La ideología del mestizaje y la asimilación dio pie a una serie de prejuicios y perjuicios injustificables. En el mismo estado de Chiapas y en otros lugares, la violación de mujeres por parte de los caciques se convirtió en algo aceptable y hasta normal, basándose en la convicción de que ello permitía el mejoramiento de la raza. Más aún, hoy en día persiste la creencia de que mientras los pueblos no adopten la cultura nacional seguirán sumidos en la pobreza y Derechos indígenas y discriminación étnica o racial sometidos a la explotación, con lo que se traslada la responsabilidad de la discriminación a la propia víctima. Para no hacer más extensa esta disertación, baste con referir el efecto de esta ley no escrita de la estandarización sobre los indígenas que

radican en las ciudades y que día con día representan un mayor porcentaje. La Constitución establece que las normas son aplicables en todo el territorio nacional y ninguna ley aclara que los derechos indígenas se suspenden en un contexto urbano. Pues bien, ante la presencia cada vez más evidente de los indígenas y sus instituciones en el entorno urbano surgen constantes incidentes, ya que se les niegan sus derechos aduciendo que al vivir en la ciudad no son indígenas, o a la inversa, que deben ejercer sus derechos en las comunidades, no en la ciudad. Como si por el hecho de radicar en la ciudad estuviesen obligados a asimilarse y conformarse a su modo de vida. Por paradójico que parezca, así sucede regularmente. Si van por las calles en grupo se piensa que son bandas de pandilleros y se criminalizan sus conductas. A muchos vecinos les molesta que los indígenas reproduzcan su vida comunitaria o grupal cerca de sus casas. En sus relaciones con las autoridades gubernamentales, los representantes indígenas no son reconocidos por considerar que en el medio urbano las comunidades étnicas no existen o no tienen validez; de ahí que deban adoptar la figura legal de asociación civil. El mensaje es nuevamente asimilarse o excluirse. En cuanto a la tercera de las corrientes mencionadas con anterioridad, el multiculturalismo, resulta importante señalar que es una línea de reflexión surgida en los países angloamericanos para tratar de dar una salida, desde posiciones liberales más comprensivas, al dilema de la diversidad étnico-nacional dentro de los Estados nacionales. Sus planteamientos generales, sustentados principalmente por Charles Taylor y Will Kymlicka, proponen que las minorías nacionales, los grupos étnicos y los pueblos originarios tienen derecho a mantener sus identidades, incluso la autonomía y la libre determinación, siempre y cuando respeten los principios liberales de libertad individual y los derechos humanos. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad 53 Dentro del pensamiento liberal, esta corriente es hasta cierto punto disidente, y sus postulados sólo han sido retomados en el derecho internacional y con ciertas excepciones en algunos países. Puesto que el multiculturalismo creció paralelamente al debate

internacional de los derechos de los pueblos indígenas y de los movimientos separatistas nacionales de Canadá, España y los Balcanes, los Estados han retomado sus postulados con mucho temor. Para ser más exactos, se han emprendido reformas que restringen derechos bajo el pretexto de que podrían provocar la fragmentación de los países y violar los derechos humanos. El mismo Kymlicka ha desvirtuado estos silogismos afirmando que la autonomía es una condición necesaria para permitir que los individuos puedan escoger y mantener una vida cultural digna, ya que el concepto de vida buena depende nada menos que de la realización de los valores que inculca la cultura; de otra manera tampoco se justificaría la validez de los viejos nacionalismos. La autonomía política es, para este autor, la única posibilidad de garantizar la protección externa de un pueblo frente a la opresión de otro, pero sin que por ello se entienda que se van a restringir las libertades internas. Aquí de nuevo se ubica el límite del respeto a los derechos humanos. Como quiera que fuere, el multiculturalismo ha sido acogido como el modelo político dominante en un gran número de países, incluyendo los latinoamericanos, aunque con varias limitaciones. El modelo más típico es el que entiende literalmente el multiculturalismo como el reconocimiento del derecho a la diversidad cultural, es decir, al respeto a valores, costumbres y formas de ser, pero no vislumbra derechos políticos o territoriales. Se trataría más bien del derecho colectivo al folclor, a la lengua, a las ceremonias tradicionales, sin implicar cambios de fondo al consenso dominante. De hecho, estas son reiteraciones de derechos ya existentes en el derecho liberal. Por su parte, en la versión más avanzada del multiculturalismo que se encuentra ya en la legislación mexicana, observamos el reconocimiento a la autonomía y a la libre determinación. Aunque estos derechos inmediatamente quedan restringidos a modalidad Derechos indígenas y discriminación étnica o racial des muy distintas a lo que en el derecho internacional implican. Se estipula, por ejemplo, que la autonomía se ejercerá al interior de las comunidades o que cada entidad federativa legislará el contenido de ésta. En otras palabras, que los grupos indígenas pueden seguir siendo lo que son, pero que difícilmente estas

libertades modificarán a la sociedad en su conjunto, pues el orden constitucional queda intacto, trasladándose esta responsabilidad a las entidades federativas o restringiéndola a su ejercicio local. Como señalábamos anteriormente, el multiculturalismo real no ha incidido en la modificación de territorios políticos; en la distribución y el control de los recursos naturales o económicos; ni en el reconocimiento de jurisdicciones u otros derechos que la autonomía implica, como es la misma posibilidad de ostentar personalidad jurídica. El más pobre de los multiculturalismos es aquel que continúa limitándose a la instrumentación de políticas públicas decididas desde las propias instancias gubernamentales, pese a que éstas hayan sido consultadas con los pueblos interesados. El multiculturalismo es, en general, una política legislativa y de gobierno que gestiona la diversidad étnica, pero que no deja de discriminar desde el momento en que por un motivo u otro niega los derechos esenciales aceptados en el derecho internacional y que se enuncian tímidamente en las Constituciones. Desde otro punto de vista, el multiculturalismo podría tomarse como una propuesta de transición que en el mediano y largo plazos permitiera a los pueblos alcanzar todos sus derechos. Esto no es algo tan equivocado desde el momento en que el mismo movimiento indígena y la correlación de fuerzas políticas se encuentran, al menos en México, en una fase incipiente. Sin embargo, también puede entenderse como una fase muy tardía del derecho liberal clásico. Al menos así es como lo plantea el sociólogo Boaventura de Sousa Santos, cuando propone la parábola que define a las Constituciones liberales como un tigre que todo lo devora y lo pone bajo su lógica de regulación, pero que poco a poco ha sido domesticado –con los derechos sociales, humanos y colectivos– al punto de convertirse en un camello de paso lento. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad Reflexiones finales.

Los nacionalismos modernos han sido un factor principal del auge de totalitarismos que excluyen y fomentan la discriminación étnica. Asimismo, subsiste el temor de que conceder derechos colectivos a los pueblos indígenas puede fortalecer una identidad comunitaria que divida al país o vulnere

derechos humanos. Ante este panorama, la falsa disyuntiva en la que podemos caer consiste en que debe ser una cosa o la otra, con lo cual estaríamos proponiendo que existe un valor que se debe imponer, replicando con ello las doctrinas etnocentristas de superioridad. La omisión bien intencionada de los liberales, quienes proponen una igualdad individual ante la ley a cambio de sacrificar los derechos de los pueblos, puede ser tan perjudicial como un relativismo a ultranza que en nombre de la comunidad sostenga una práctica no aceptada por todos sus miembros. Al parecer, resulta muy complicado determinar si el individualismo –que en su libre competencia provoca inmensas desigualdades económicas y culturales– o el etnicismo –que dominado por esencialismos puede paralizar y coartar las libertades– son la mejor opción, sobre todo cuando se observa que la globalización diferenciada parece haber resquebrajado todos estos paradigmas. En realidad, se trata de polos extremos que ya no tienen razón de ser en el mundo contemporáneo, o mejor dicho, en los mundos contemporáneos en los que vivimos, los cuales impelen a que vayamos considerando ciertas situaciones inevitables, so riesgo de regresar a los tiempos de la persecución y el odio racial. Una de estas situaciones inevitables es la tendencia irreversible a que cada espacio del planeta esté condenado a la diversidad étnica o racial. Por más muros y barreras físicas, tecnológicas y simbólicas que construyamos, éstas serán rebasadas por el imperativo Derechos indígenas y discriminación étnica o racial del pluralismo, un pluralismo omnipresente hasta en los rincones más apartados del mundo. Antes era sencillo olvidar o excluir la existencia de los otros; estaban demasiado alejados de nosotros o podían ser segregados. Ahora la diversidad es nuestra vecina e incluso puede habitar en casa. En este sentido, a nada nos conduce tratar de rechazar la alteridad de manera instintiva o entenderla con todas sus complejidades ontológicas si en este esfuerzo de convivencia no decidimos entre todos juntos la fórmula consensuada para lograrlo, dejando a un lado las medidas unilaterales que tradicionalmente han prevalecido. De entrada, todas las opciones son válidas por un principio de relativismo ontológico y metodológico, pero la mejor manera

de encontrar respuestas y salidas debe ser regulándonos por el principio universal del diálogo político, de la confrontación igualitaria de propuestas que no se descalifiquen unas a otras a fin de negarse y que, en resumidas cuentas, permita a todas las partes plantear sus ideas y soluciones. Por eso afirmábamos que cualquier reforma, por bien intencionada que sea, puede resultar infructuosa si no se replantea la base del pacto social moderno que ha negado o restringido la participación y la decisión de los diferentes. Asimismo, además de que estamos desbordados por la diversidad omnipresente, y si bien es cierto que los mundos contemporáneos y la globalización impelen a la interrelación y a la interculturalidad, los espacios nacionales, regionales y locales también siguen siendo espacios de identidad y de intereses políticos definidos. Es decir, sin negar los efectos que el proceso de globalización impone, no es este el único proceso dominante, o más bien sería nefasto creer que es el factor que determina las relaciones interculturales. Los mundos contemporáneos viven en la globalización, pero también en patrias y materias, en lo nacional y en lo local. Y esto no debe entenderse como algo contradictorio, sino como una parte consustancial del sujeto posmoderno. Por ello, cualquier proyecto político debe considerar la existencia de identidades múltiples, fronteras móviles y fidelidades compartidas. Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Cuadernos de la igualdad La binacionalidad, la doble pertenencia y la volatilidad de los compromisos con una comunidad se tornan más una constante que una excepción, y este tipo de identidades están volviendo a ser rechazadas por la falacia de la pureza étnica o nacional, sobre todo para el amplio sector de migrantes que las portan a lo largo y ancho del mundo. Aunque es inevitable que toda unidad sociopolítica o cultural tenga su propio territorio de influencia para el ejercicio de sus facultades jurídicas, sus fronteras étnicas y sociales deben tener un nivel de permeabilidad tal que permita el enlace y la convivencia entre las identidades múltiples que la componen. De hecho, los movimientos indígenas de mayor representatividad en México y en otros lugares del mundo se caracterizan por ser más bien de carácter pluriétnico o panétnico, pues no se presentan como grupos o pueblos

cerrados o auto contenidos. Este es el caso de los municipios que se han declarado autónomos en Chiapas o del sistema de vigilancia y justicia regional en La Montaña de Guerrero, los cuales están integrados por indígenas de distintos pueblos (e incluso no indígenas), pero que han decidido rediseñar, sobre fundamentos propios, sus instituciones de gobierno y de justicia. Este es el punto clave del último asunto que trataremos. Cuando por fin los Estados nacionales tienen una apertura hacia los derechos de los pueblos indígenas, estos derechos se pretenden aplicar sobre presupuestos ya agotados sociológicamente, como pensar que los indígenas viven aislados y en comunidades cerradas, o folclorizando sus formas de vida y exigiendo que no cambien su manera de ser, con el típico comentario de que por hablar bien el español o usar celular ya no son indígenas. Los pueblos indígenas viven en dinámicas muy ricas, apropiándose de los conocimientos y de las tecnologías que ofrece el mundo global. Constituyen empresas internacionales y comunidades extraterritoriales que los ligan con lo nacional y lo global de una manera extremadamente rica. De este modo, cuando un Estado habla de derechos locales o de preservar su cultura puede ser no sólo limitativo, sino incluso ofensivo. 58 Derechos indígenas y discriminación étnica o racial Tanto las naciones como los pueblos indígenas se han redimensionado a la par de las mutaciones que ha generado el proceso de globalización. Por ello, no resulta extraño que se exija una nueva relación o un nuevo pacto político entre ambos, que ponga a la altura de las circunstancias las realidades del mundo actual. De ahí que no dejemos de insistir en que la discriminación no se reduce a los pequeños incidentes, aunque en ella se muestra con inmediatez la dolorosa persistencia de las estigmatizaciones etnofóbicas, sino en la manera de organizar a la sociedad y de distribuir los recursos materiales y simbólicos. Para los pueblos indígenas lo esencial es poder reconstituirse a partir de los derechos colectivos y no sólo con el cumplimiento formal de la ley. El purismo legal no es suficiente para impedir la manifestación de actos discriminatorios ya que, como lo hemos visto, la normalización y la internalización de la discriminación anteceden a la propia formalización de los marcos normativos.

La discriminación étnica o racial es un sistema de exclusiones aparejado a la formulación histórica de las instituciones políticas surgidas del Estado-nación mono cultural.

## Conclusión:

Después de realizar la presente investigación, se llega a la conclusión que los pueblos indígenas son los más vulnerables a la impartición de justicia, pues a pesar de que en la Constitución se encuentran plasmados los derechos de los pueblos indígenas, lo cierto es que en la realidad no se lleva a cabo, nada de lo ahí plasmado, ni lo que contempla el protocolo de actuación para los que imparten justicia, aunado a ello tenemos el nuevo código nacional en el cual se sigue hablando de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pero se llega a la conclusión que mientras se cuenta con las autoridades capacitadas para el desempeño en los pueblos indígenas se continuara con la desprotección a estas personas quienes son las más necesitadas de una buena impartición de justicia, pues si bien es cierto existe la subprocuraduría especializada en pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que no cubren las necesidades de estas personas pues solo se encuentran asentadas en ciertos puntos de nuestros estados, siendo que a veces estas personas emigran de sus pueblos de origen por ciertas necesidades, encontrándose completamente desprotegidas.

Los pueblos y comunidades indígenas de México, constituyen un conjunto social pluriétnico y multicultural, son portadores de identidades, culturas y cosmovisiones que han desarrollado históricamente. De acuerdo con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, se estima una población de 15.7 millones de indígenas y existen 68 pueblos indígenas en consonancia con las 68 lenguas de las que son hablantes. De las poco más de 192 mil localidades del país, en 34 mil 263, 40% y más de sus habitantes constituyen población indígena. Ahora bien, la Encuesta Intercensal 2015, añadió una pregunta para identificar a las personas que se autoadscriben como indígenas, a partir de ella, se consideran 25 millones 694 mil 928 personas.

En las últimas décadas, los derechos indígenas han exigido una defensa y protección basada en esa diversidad y pluralidad cultural, pero al mismo tiempo, han reclamado que se tome en cuenta la especificidad histórica de cada pueblo y comunidad, con la finalidad de hacer visibles situaciones que les permitan participar y tomar decisiones sobre el rumbo que desean seguir para el buen vivir y la satisfacción plena de sus derechos como comunidades indígenas.

En nuestro país, a partir de las reformas al artículo 2° Constitucional de 2001, se sentaron las bases para una nueva relación del Estado con la diversidad cultural, la cual parte del reconocimiento jurídico de su existencia y de la necesidad ineludible de fomentar relaciones respetuosas, en un plano de igualdad entre las distintas culturas que conviven en México. No obstante lo anterior, los pueblos indígenas han enfrentado situaciones de discriminación y despojo, frente a las cuales han defendido sus tierras y territorios, sus recursos naturales, su autonomía y su identidad cultural durante siglos de colonialismo.

Por estas razones, es relevante la incorporación del principio de no discriminación y acceso pleno a la justicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la promulgación de diversas legislaciones como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, entre otras; en el entendido de que uno de los mecanismos más eficaces contra los fenómenos de discriminación y violencia, es el jurídico. Esencialmente, la tutela de algunos derechos de la población indígena se encuentra en el citado artículo 2° de la CPEUM, en el cual se expresa la importancia del reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas a partir de su consideración normativa en las constituciones y leyes de las entidades federativas, así como de la trascendencia de la conciencia de su identidad indígena y del derecho de estos pueblos a la libre determinación.

A nivel nacional, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, fortaleció el artículo 133 de la CPEUM y con ello el Poder Legislativo reconoció y protegió en bloque los derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales en los que el Estado mexicano ha sido parte y ratificado, incluidos los de los pueblos y comunidades indígenas.

Tal modificación al marco constitucional refiere que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales en la materia, dando reconocimiento a la progresividad de los derechos humanos mediante el principio pro persona en la aplicación de las normas jurídicas que favorezcan y brinden mayor protección.

A nivel internacional, existen instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Al ratificar este Convenio, el gobierno mexicano se comprometió a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas bajo el pleno respeto a su cultura, tradiciones e instituciones. Sobre todo, a considerar la conciencia de la identidad social y cultural indígena como criterio fundamental para determinar la pertenencia de esos pueblos frente al resto de la sociedad y frente al propio Estado al que pertenezcan. Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la OEA el 17 de junio de 2016, ambas suscritas por nuestro país, son instrumentos conocidos en el ámbito internacional como *soft law*, es decir, no se trata de documentos jurídicamente vinculantes, sino de declaraciones de principios donde se establecen las normas mínimas para la

supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas, y se consideran una gran fuerza moral para avanzar en el reconocimiento de estos derechos.

A pesar de la existencia de la normatividad anterior, la realidad muestra que la población indígena permanece en una situación de discriminación estructural, según datos registrados por la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2017), ya que se reconoce que poco más del 49.3% de la población cree que no se respetan los derechos de los pueblos indígenas y un 40.03% supone que la razón de su discriminación está directamente relacionada con su pertenencia étnica, además 20.9% asume que su principal problemática es la carencia de empleo y el 16.1% considera que es la falta de recursos económicos.

En el documento “Discriminación Estructural y Desigualdad Social” desarrollado en colaboración entre el CONAPRED y la CEPAL se hace un análisis de datos de la condición de escolaridad de la juventud indígena.

Dentro de las y los jóvenes en el país que no tienen escolaridad, cerca del 1% se encuentra en los grupos de entre 16 y 19 años y de 20 y 24 años de edad. "Este porcentaje tiene variaciones importantes según la pertenencia a pueblos indígenas. Entre quienes no pertenecen a pueblos indígenas los porcentajes son los más bajos y se incrementan para quienes son pertenecientes a pueblos indígenas sólo por adscripción cultural (0.9 y 1.3%, respectivamente). El aumento es más significativo para quienes son hablantes de lengua indígena y español (2.2 y 3.6%, respectivamente). Por último, entre las y los jóvenes que sólo hablan lengua indígena, el porcentaje sin escolaridad crece sustancialmente a 29.4 y 37.6%, respectivamente."

Esta referencia es una muestra de la desigualdad educativa, que conlleva otras consecuencias específicas de desigualdad sociocultural, y se puede manifestar en la falta de protección y reconocimiento a su identidad cultural, así como de acceso eficaz y apropiado a los sistemas de procuración e

impartición de justicia, al inadecuado acceso a los servicios de salud, además de las deficiencias en materia del derecho a la educación, y omisión de su derecho a la consulta.

En 2017, con la visita e informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se plantearon diversas áreas de oportunidad para desarrollar políticas públicas de atención a la problemática de los pueblos indígenas en relación con los temas generales de “Tierras, Territorios y Recursos Naturales”, “Autonomía, Libre Determinación y Participación Política”, “El Derecho a Determinar sus Prioridades de Desarrollo” “Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado”; “Violencia, Impunidad y Acceso a la Justicia”; “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, a partir de los cuales se tendrán que revisar las diferentes circunstancias de respeto, protección y vigencia de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, así como hacer énfasis en la protección de derechos de ciertos grupos específicos, como son los de personas indígenas desplazadas de manera forzosa; niñas, niños y adolescentes indígenas; personas migrantes indígenas y mujeres indígenas y afromexicanas que se ven particularmente afectadas por la situación de violencia y por el contexto general de pobreza extrema, así como por múltiples formas de discriminación e impunidad.

## Propuesta.

La propuesta de la presente tesis consiste en que debería de existir en cada Tribunal la inclusión de fiscalías especializadas en lenguas, indígenas con personal especializado en lenguas étnicas, de la región, ya que si bien es cierto existe una Fiscalía con traductores de las lenguas al español, la que se encuentra situada en la ciudad de Xalapa, Veracruz, también lo es, que estos traductores de lenguas no se encuentran en los Tribunales de impartición de Justicia, en donde se llevan a cabo los procedimientos judiciales, pues se cuenta únicamente con un asesor jurídico (o en su caso en el sistema tradicional con un defensor de oficio, quienes no encuentran especializados en las lenguas de la región sureste (Popoluca, zapoteco), y cuando existe un proceso en contra de alguna persona con una lengua distinta al español, es necesario, realizar una serie de trámites burocráticos, a efecto de que el justiciable, cuente con una defensa adecuada, ocasionando con ello una dilatación en los procesos judiciales, dejando en la mayoría de los casos en estado de indefensión a los justiciables, e incluso vulnerando sus garantías individuales, plasmadas en nuestra constitución. Por lo tanto, la inclusión de la unidad especializada en lenguas de la región, pertenecientes a la fiscalía del Estado, en cada Tribunal, le haría mayor eficacia al sistema de impartición de Justicia Penal en este segmento social. Cubriendo así el derecho Humano de acceso a la Justicia de este aro vulnerable.

## Bibliografía

Chacón Rojas, Oswaldo (2005). Teoría de los derechos de los Pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autonomía de Chiapas.

González Galván Jorge Alberto (1997). Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Indígena, México: MCGRAW-HILOL/INTERAMERICFANA EDITORES, S. A. DE C.V.

López Bárcenas Francisco (2005) Autonomía y Derechos Indígenas en México 2ª. Edo. México: Ediciones CEIICH/UNAM. Coyoacán.

Sierra María Teresa, Hernández Rosalba Aída; Sieder Rachel (2013) Justicias indígenas y Estado, violencias contemporáneas 1ª Edo. De México ediciones FLACSO CIESAS.

legislación

Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de V Veracruz de Ignacio de la Llave.

Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas emitido y editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2014.