

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



MÉXICO COMO NACIÓN PLURICULTURAL:
UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN
SOCIO-JURÍDICA EN EL SIGLO XXI

DOCTORADO EN DERECHO
DERECHO INDÍGENA

Director de tesis: Dr. Jorge Alberto González Galván
Alumno: Humberto Ortega Villaseñor
Lectores: Dr. Leonel A. Armenta López
Dr. Napoleón R. Conde Gaxiola
Dr. José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes
Dra. Consuelo Sirvent Gutiérrez

México, D.F., a 12 de diciembre de 2009



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.

A Ti,

*A Milagros de Luz, Alonso Santiago y Álvaro Felipe
A mis hermanos, cuñados y sobrinos
A Dora la tía de todos*

Dices que dejarás el hogar y el servicio...
¿Qué es tuyo en tu casa, hijo mío, y qué es tuyo en tu servicio,
y que es tuyo en tu riqueza?
Piénsalo un poco. En todo eso, ¿qué hay para ser dejado,
y que hay para agarrarse a ello?
Esto es un mero truco de malabarismo
El mundo, hijo mío, es un sueño.

Maharaj Jaimal Sing Ji

Hará tiempo que la conjuración
se haya disipado;
hará tiempo de que haya desaparecido lo oculto,
cuando vengan trayendo la señal futura
los hombres del sol, ioh padre!
A un grito de distancia
vendrán y veréis el faisán,
que sobresale encima del árbol de la vida {...]
Viene vuestro hermano,
el que está delante de la piedra sagrada.

Cuando levanten señal en alto,
cuando levanten el árbol de la vida,
todo cambiará de un golpe.
Aparecerá el sucesor, del primer árbol de la tierra,
será manifiesto para todos el cambio...
Del cielo viene,
el que derrama la palabra
para vosotros,
para daros vida. ioh Itzaes!
Amanecerá para aquellos que crean,
dentro del Katún que sigue, ioh padre!

Kayom, o cantor y profeta del Chilam Balam

ÍNDICE

ABREVIATURAS, LATINISMOS Y SIGLAS

INTRODUCCIÓN 11

CAPÍTULO I

Vinculación de hecho y de derecho en torno a la pluriculturalidad

A. Reflexión en torno a modelos teóricos	19
B. Semejanzas y diferencias histórico-sociológicas	23
1. Factores externos	23
1.1 Panorama contemporáneo	23
1.2 Aspectos histórico-sociológicos (el caso de Australia)	29
1.3 Origen común y generalidades	32
1.4 Categorización por etapas socio-históricas	35
2. Factores Internos	
2.1 Aspectos generales	36
2.2 Caracterización del esquema mexicano	37
2.3 Constructos causales	41
C. Semejanzas y diferencias de derecho	
1. Expresiones normativas externas	43
1.1 Objetivo y sustentación del enfoque	43
1.2 Diferencias	46
1.3 Cambios de orientación legislativa internacional	51
1.4 Alcances	54
2. Caracterización del reconocimiento constitucional en México	
2.1 Evolución comparada	55
2.2 Enlaces	64

CAPÍTULO II

Vinculación teleológica y alcances teórico-jurídicos

A. Semejanzas y diferencias prospectivas	
1. Preservación de un mundo pluricultural	67
1.1 Estructura teleológica	67
1.2 Prospectiva	68
1.3 Tendencias a futuro	71
2. Nuevo proyecto de nación	75
2.1 Aspectos culturales	75
2.2 Limitantes de la reforma	77
2.3 Dilemas y proyección a futuro	79
B. Andamiaje teórico de eslabonamiento	
1. Utilidad	82
1.1 Dificultades del pluralismo jurídico	82

1.2 Caracterización conceptual	85
1.3 Pertinencia comparativa	87
2. Confiabilidad	
2.1 Bases sistémico-estructurales	90
2.2 Elementos internos del diseño	92
2.3 Corolario	95

CAPÍTULO III

Eficacia de la pluriculturalidad a nivel constitucional

A. La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007	
1. Criterios que validan su estudio	97
2. Importancia histórica	98
3. Trascendencia axiológica y conceptual	99
4. Repertorio de derechos	101
B. El artículo 2° constitucional a la luz de la Declaración	
1. Relevancia interpretativa de las normas generales	104
1.2 Los sujetos de derecho	107
1.3 Dimensión social e individual de los derechos fundamentales	110
2. Análisis relacional de preceptos del Apartado A	112
3. Análisis relacional de preceptos del Apartado B	114
4. Omisiones	121
5. Naturaleza jurídica y enlaces	123
C. El artículo 1° constitucional a la luz de la Declaración	
1. Significación del eslabonamiento	124
2. Alcances culturales	128

CAPÍTULO IV

Eficacia de la pluriculturalidad en la escala reglamentaria federal

A. Caracterización de cuerpos normativos	
1. Semejanzas y diferencias básicas	131
1.1 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	131
1.2 Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	133
1.3 Diferencias de naturaleza jurídica	135
1.4 Constantes jurídicas observadas	136
2. Bases para el estudio de adecuación e impacto socio-jurídico	
2.1 Debate	137
2.2. Definición del enfoque teórico	139
B. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	141
1. Fines y medios	141
2. Atribuciones	145
3. Limitantes estructurales	148
3.1 De composición y funcionamiento orgánico	148
3.2. Recursos disponibles y capacidad decisoria	149

4. Valoración del instrumento	151
C. La Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	
1. Consistencia declarativa	153
1.1 Aspectos positivos de traslado	154
1.2 Aspectos difusos	158
2. Composición orgánica y atribuciones	161
3. Recursos o procedimientos	162
D. Reflexiones finales sobre las dos leyes	163

CAPÍTULO V

Semejanzas y diferencias de los campos legislados por México y otros sistemas jurídicos

A. Antecedentes y justificación	167
B. Semejanzas y diferencias con Venezuela	169
1. Evolución histórica y social	170
2. Legislación en materia de discriminación	173
3. Legislación en materia de lenguas indígenas	179
C. Semejanzas y diferencias con Canadá	
1. Evolución histórica y social	181
2. Legislación en materia de discriminación	188
3. Legislación en materia de lenguas indígenas	199
D. Corolario	200

CAPÍTULO VI

Eficacia de la legislación federal en el futuro

A. Antecedentes	203
1. Justificación	203
2. Limitaciones socio-jurídicas	205
3. Contexto socio-político	208
4. Eje articulador y marco conceptual	209
B. Propuesta de Ley reglamentaria del Artículo 2º Constitucional	
1. Complejidad jurídica y política	211
2. Objetivos y normas generales	212
3. Procedimiento de consulta	215
C. Prefiguración de campos regulativos	217
1 Derechos territoriales	218
1.1. Del Procedimiento de delimitación y titulación de los Territorios indígenas	225
2. Derechos económicos	228
3. Derechos políticos	230
4. Derechos sociales	234
5. Derechos culturales	240
D. De la Jurisdicción Especial Indígena	242
E. De los órganos encargados de aplicar la ley	246
F. Enlaces finales	251

CAPÍTULO VII

Adecuación del sistema de derechos indígenas en el estado de Jalisco

A. Análisis comparativo de procesos históricos	253
1. Introducción	253
2. Aspectos formativos	253
3. Diferencias geopolíticas	258
4. Factores ideológicos de dominación	259
B. Análisis del contexto socio-político y cultural	266
1. Complejidad de las relaciones de los pueblos indígenas de Jalisco	267
2. Situación del contexto actual	272
C. Análisis de la legislación jalisciense en materia de derechos indígenas	280
1. Basamento constitucional	280
2. Legislación reglamentaria local	282
2.1 Disposiciones generales	283
2.2 Aspectos positivos	284
2.3 Aspectos críticos	287

CAPÍTULO VIII

Adecuación de los sistemas jurídicos de los wixárika y de los nahuas del sur de Jalisco

A. Análisis de los sistemas jurídicos wixárika y nahua	297
1. Introducción y justificación	297
2. El Derecho Wixárika	299
2.1 Caracterización del sistema normativo wixárika	302
3. El Derecho de los Nahuas del sur de Jalisco	304
3.1 Caracterización del sistema normativo nahua	307
B. Análisis relacional de regímenes jurídicos de diferente nivel	308
1. Experiencia de los Wixaritari, (Samuel Salvador Ortiz)	308
2. Experiencia del pueblo nahua de Ayotitlán, (Jaime Hernández Lamas)	310
C. Hacia una coexistencia armónica de sistemas jurídicos	314
1. Dificultades de articulación	314
2. Aportaciones potenciales del sistema jurídico indígena	317
3. Desafíos de la vinculación de sistemas	318
4. Limitaciones estructurales (el caso de Mozambique)	320
5. Riesgos a futuro para México	323

CONCLUSIONES

A. Confirmación de hipótesis	327
B. Nuevos horizontes de investigación	334
C. Propuestas	337

BIBLIOGRAFÍA

343

TABLAS

I. Luchas de los pueblos aborígenes (origen/causales)	39
<i>Ámbito socio-histórico y cultural</i>	
<i>Esquema básico de relaciones</i>	
II. Luchas de los pueblos aborígenes (causales)	41
<i>Ámbito socio-histórico y cultural</i>	
<i>Esquema dinámico de relaciones</i>	
III. Luchas de los pueblos aborígenes (causales)	50-
<i>Constantes culturales de lo jurídico</i>	51
<i>Esquema dinámico de relaciones socio-jurídicas, históricas y culturales</i>	
<i>Aspectos antagónicos y complementarios</i>	
<i>Plano general</i>	
IV. Luchas de los pueblos indígenas (causales)	62-
<i>Constantes culturales de lo jurídico (aspectos antagónicos y complementarios) 57-58</i>	63
<i>Esquema dinámico de relaciones socio-jurídicas, históricas y culturales</i>	
<i>Plano de aproximación: América Latina y México</i>	
V. Pluralismo jurídico multicultural contemporáneo	
<i>Relaciones jurídico estatales 80</i>	86
<i>Propuesta de modelo teórico</i>	

ABREVIATURAS, LATINISMOS Y SIGLAS

art.	artículo	<i>et.al.</i>	y otros
col	colección	<i>ex profeso</i>	de forma expresa y exclusiva
coord.	coordinador	<i>ius gentium</i>	derecho de gentes
ed.	edición	<i>per se</i>	por sí mismo
núm.	número	<i>pfr.</i>	paráfrasis
p.	página	<i>prima facie</i>	a primera vista
pp.	páginas	<i>ibid., ibidem</i>	allí mismo (en página diferente)
tr.	traductor	<i>idem</i>	allí mismo
t.	tomo	<i>in genere</i>	en general
		<i>in situ</i>	en el sitio
<i>ad infinitum</i>	hasta el infinito	<i>inveterata</i>	inveterada
<i>animus</i>	espíritu	<i>latu sensu</i>	en sentido amplio o dilatado
<i>apud.</i>	apoyado en	<i>op.cit.</i>	obra citada
<i>cfr.</i>	confróntese	<i>sine qua non</i>	condición sin la cual no
<i>cuasi</i>	casi	<i>sui generis</i>	muy especial
<i>desideratum</i>	lo deseado	<i>v.gr.,</i>	por ejemplo

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos de México
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
ITESO	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEP	Secretaría de Educación Pública
UACI	Unidad de Apoyo a Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es fruto de muchas inquietudes y retrasos en mi vida. Inquietudes marcadas por la necesidad de explicarme cosas, penetrar en su sentido último, relacionarlas entre sí y ligarlas a otros horizontes para hacerlas parte del crecimiento personal, de lo que uno alcanza a ver y a entender. El retraso se debe a ese componente que anida en un espíritu que gusta de desmadejar dilemas, dejarlos ahí, volver a ellos desde otro sitio, corregir entonces y decidir las varias explicaciones o posibles soluciones. Son nutrientes de un sujeto que al gozar de una pintura, la enfoca desde distintos ángulos, la ve como obra en proceso y la considera siempre inconclusa y perfectible.

Estoy muy agradecido con la vida por ver esta investigación de esa manera. Una obra colectiva que, en parte se debe a los vivos y a los muertos. Debo agradecer a mis antecesores extintos por el esfuerzo, tanto a mis padres, coterráneos, pensadores, maestros y juristas que me antecedieron. Ellos me formaron y aún están presentes. Debo agradecer a los vivos también, comenzando por la familia cercana y no tan cercana, los numerosos y brillantes autores que hoy día hacen aportaciones valiosas desde diferentes perspectivas, a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*, y a la Universidad de Guadalajara por haberme cobijado todos estos años. En especial, mi gratitud para Jorge Alberto González Galván, una persona muy sólida y un experto en este campo. A él agradezco mucho haber aceptado ser mi director de tesis. Gracias por su paciencia, orientación, observaciones y comentarios. También, a Samuel Salvador Ortiz (abogado indígena wixárika) y a Jaime Hernández Lamas (asesor jurídico y representante del pueblo nahua), por compartir sus conocimientos sobre los pueblos indígenas de Jalisco.

Ahora bien, este trabajo gira en torno a una idea muy sencilla: que el reconocimiento constitucional de México como nación pluricultural y multiétnica necesita de un cuerpo de ideas y criterios jurídicos que hagan posible articular, conciliar e instrumentar la lógica de un sistema federal como el mexicano y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas que habitan en el país. Por esta razón, se plantea el estudio de la pluriculturalidad y los sistemas jurídicos indígenas en México como fenómenos socio-jurídicos complejos, dinámicos y en proceso de construcción legislativa que, si bien tienen especificidades originales, guardan correspondencias múltiples con fenómenos que han ocurrido y ocurren actualmente en otros espacios socio-jurídicos y en el ámbito internacional.

El eslabonamiento de la indagación intenta ser escrupuloso y pretende seguir una lógica o eje transversal básico que va de lo general a lo particular, relacionando fenómenos socio-jurídicos desde el nivel internacional hasta llegar al nivel comunitario de los dos pueblos originarios de Jalisco. Se busca con esta investigación aportar elementos novedosos en el tratamiento teórico del campo y en su interpretación y coadyuvar así con sugerencias modestas a los valiosos esfuerzos de entramado y construcción que ha venido haciendo en nuestro país el legislativo federal, con las aportaciones de numerosos juristas, pensadores, filósofos e investigadores del campo del Derecho y de otras disciplinas.

Los objetivos de la investigación se encaminan, por un lado, a tratar de averiguar la forma de relacionar los fenómenos sociales y la producción legislativa internacional sobre diversidad cultural, con las luchas emprendidas por los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional de México como nación pluricultural. Por otro, a tratar de saber la orientación, alcances y utilidad teórico-filosófica que puede desprenderse de dicha vinculación. Así como, a determinar la forma de articular un sistema jurídico como el indígena con nuestro sistema de normas federales, sin menoscabo de la orientación de nuestra Carta Magna y los esfuerzos reglamentarios hechos por el legislativo federal en materia de derechos indígenas a través de dos cuerpos jurídicos: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Por último, se intenta averiguar la situación de los derechos indígenas en el estado de Jalisco para definir qué criterios y propuestas de construcción y articulación del Derecho pueden proponerse a nivel de la entidad en el marco de la pluriculturalidad.

Estos dilemas de investigación alimentan las hipótesis de trabajo que a continuación se enumeran:

I.- Por un lado, la existencia de paralelismos entre la lucha de los pueblos indígenas de México por el reconocimiento de sus derechos y muchos otros pueblos del orbe, sobre todo en el periodo poscolonial. Paralelismos de fondo y forma que culminarían en el establecimiento de normas parecidas, aunque de diferente naturaleza y proyección, en el ámbito nacional e internacional. Se plantea, que es necesario abrirse al análisis comparativo interdisciplinario de dichos fenómenos y a la comprensión de los cambios legislativos que se han producido recientemente como consecuencia. No sólo para identificar semejanzas de peso histórico en torno a su origen e impacto reciente, sino para justipreciar si dichos vínculos pueden insertarse a un riguroso eslabonamiento ius-filosófico.

II.- Por otra parte, está la tendencia generalizada en los órdenes jurídicos que parece apuntar hacia el establecimiento de una sociedad multicultural a nivel mundial y hacia un nuevo proyecto de nación en México (a partir del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en 1992 y 2001). Paradigmas que se expresan de múltiples formas (a través de Declaraciones, Pactos, Convenciones Multilaterales, compromisos, mecanismos e instituciones en el ámbito internacional), y a través de las decisiones políticas fundamentales que se desprenden del nuevo marco constitucional mexicano sobre ese tenor.

Se asume que su análisis vinculativo puede no sólo llevarnos a identificar los aspectos propios de los dos niveles, sino a conocer sus ángulos complementarios y antagónicos. Con lo cual, también podría afinarse una estructura teleológica firme (siempre ligada a la simple concatenación escalonada del orden jurídico interno y su subrogación al Derecho internacional), como guía-eje o aparato crítico del cual valernos para comprender mejor los cambios que se avizoran hacia el futuro. Algo útil que coadyuva al traslado o apropiación de experiencias del entorno internacional dirigidas a apoyar la labor de construcción de espacios armónicos y marcos jurídicos adecuados que garanticen en México la convivencia y el diálogo entre culturas y sistemas jurídicos múltiples en un espacio federal como el nuestro.

III.- Por otra parte, está el reto de articulación del sistema jurídico indígena a nivel federal. Siendo de una elevada complejidad, había que analizar y estimar primero, a la luz de la estructura teleológica-comparativa antes mencionada, la relación entre la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas y otros dispositivos internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, y lo establecido al respecto por el marco constitucional. Posteriormente, sería pertinente analizar y enlazar dos dispositivos reglamentarios cuyo diagnóstico resulta indispensable llevar a cabo: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Ello, a efecto de comprender no sólo las nutrientes, orientación e impacto de este esfuerzo legislativo federal en la esfera del reconocimiento, sino también para probar el instrumento de análisis en la identificación de lagunas, diferencias y semejanzas que guardan dichos ordenamientos respecto de disposiciones internacionales sobre la materia. Pensamos que esta ruta de análisis podía llevarnos a abrir brechas comparativas, identificar contradicciones, campos nuevos, conceptos y criterios de aproximación que haría falta desarrollar e incorporar para poder apoyar la labor legislativa a escala nacional con proposiciones de vinculación concretas, flexibles y conceptos menos propensos a reproducir esquemas de dominación en sistemas federales como el mexicano.

IV.- Por último, con el mismo enfoque analítico y de relación transversal, había que estudiar a fondo el tratamiento que se da a la pluriculturalidad y a los derechos indígenas en el sistema positivo de Jalisco (Constitución local y normas secundarias). También, la costumbre jurídica que rige la vida misma de sus dos grandes comunidades: los sistemas normativos de los wirrarika (al norte del estado) y de los nahuas (que residen al sur de la entidad).

La tarea a este nivel sería pertinente por dos razones de peso que podrían cerrar el marco de referencia del estudio: por un lado, la costumbre jurídica como fuente principal de un sistema jurídico *imperfecto* (como se ha dado en llamar al Derecho internacional), guarda correspondencia directa con la costumbre jurídica de los pueblos aborígenes y con la naturaleza de las normas del Derecho Indígena. El reto de insertar normas cuya validez está sujeta a la ratificación de los Estados que suscriben acuerdos, y normas que tienen que coexistir con sistemas jurídicos legislados bajo la óptica de culturas dominantes, hace las cosas, supuestos y situaciones muy parecidas.

Por otro lado, estaría el desafío mismo por encontrar fórmulas de enlace jurídico no sólo eficaces por su traslado a otros contextos, sino por su incidencia en el tejido social a futuro, esto es, el enriquecimiento paulatino de un diálogo intercultural genuino y parejo, indispensable para impulsar la evolución de las mentalidades y preservar la riqueza y diversidad de culturas en México, en cumplimiento con los fines que persigue la norma constitucional.

- En fin, como el lector puede apreciar, el objeto de estudio de esta investigación constituye un fenómeno socio-jurídico múltiple que sujeta dos dimensiones interactuantes: la diversidad cultural o pluriculturalidad y el reconocimiento de los derechos indígenas en

el México del siglo XXI. Dimensiones que, aunque contienen sus propias especificidades, están ligadas por aspectos afines y yuxtapuestos. Es decir, facetas que las complementan o que resultan antagónicas, si se considera que las mismas se producen en un campo homogéneo monopolizado por un sistema jurídico y una cultura de dominación como la nuestra.

Para conocer a fondo esta realidad no basta con acotar las cosas al plano nacional. Hay que concatenar dichos aspectos antagónicos a una escala mayor: la internacional, ya que el fenómeno no es privativo de México, sino que se produce en espacios socio-jurídicos diversos y en el propio ámbito internacional. Además, hay que vincularlo a una escala menor: la estatal y la local, considerando que nuestro sistema jurídico es federal y que la pluriculturalidad atañe sobre todo a la vida interna de las comunidades originarias de Mesoamérica, ubicadas en distintas regiones de un mismo espacio jurídico, que además, es federal.

La tentativa de investigar a fondo este objeto de estudio desde una perspectiva socio-jurídica extensiva y profunda representaba una justa cognitiva y de disposición investigativa que hizo necesario recurrir al análisis multidimensional y al método de la complejidad, los cuales, permiten por un lado, ventilar esos aspectos antagónicos a través de un diálogo intercultural efectivo, canalizando lo propio y lo complementario de cada nivel de aproximación (internacional, nacional, estatal y local), hacia una unidad que a la vez se encuentra en cada parte: lo uno y lo múltiple.

Por otro lado, el método de la complejidad exige el concurso de varias disciplinas, cuyo encuentro metodológico se resuelve siguiendo los mismos postulados. Se admiten herramientas teóricas y métodos derivados de disciplinas propiamente jurídicas (Derecho Comparado, Derecho Internacional Público, Filosofía del Derecho, Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Derecho Consuetudinario, etc.), hasta las no jurídicas (Filosofía Política, Historia, Teoría de las Relaciones Internacionales, Antropología, etc.). Por esa razón, el análisis comparativo, la deducción e inducción, la exégesis antropológica y sociológica y los principios del pensamiento complejo (distinción, conjunción e implicación), están presentes a lo largo del estudio. La forma de interpretar el derecho nos lleva a recurrir, por su parte, a la exégesis jurídica, al tridimensionalismo y al iusnaturalismo también. En la comprobación de las hipótesis planteadas se aplica esta suerte de pluralismo metodológico capaz de conjugar fuentes documentales de diversa proveniencia y ámbitos del conocimiento, sin dejar de admitir además, aportes etnográficos basados en informes específicos de visitantes de campo o en la observación participante de informantes clave. Se busca que el análisis supere una lógica binaria (confinada a lo micro/macro, sujeto/objeto, sentido común/teoría, etc.), y adopte un carácter abierto, flexible y polisémico de los plausibles significados socio-jurídicos, nutrida por una visión desde la base que puede resultar a la vez local y fragmentaria, así como contextual, interconectada y globalizante.

Cabe agregar que este marco teórico, cimentado en el análisis de varias dimensiones y el método de la complejidad, se ve reforzado por un hilván reflexivo filosófico casi imperceptible y que se desdobra a lo largo del acomodo temático: el por qué y el para qué de los fenómenos socio-jurídicos que se analizan. Creo que la tensión que este tercer

elemento teleológico puede ejercer en la interconexión vertical de las aproximaciones sucesivas del estudio resulta pertinente. Añade una fuerza, llamémosle, horizontal al foco de atención, que brinda dinamismo y significación prospectiva a los enlaces, enriqueciendo los alcances del propio marco teórico.

Ahora bien, cabe advertir que la tesis originalmente estaba proyectada para ser conformada únicamente por cuatro capítulos. Sin embargo, la extensión de los mismos variaba significativamente en razón de los cauces que iría tomando la investigación y las exigencias de comprobación de cada etapa, razón que nos llevó a reorganizar el contenido en ocho capítulos. Esperamos que este acomodo facilite su lectura.

Orden Capitular

Capítulo I

En el primer capítulo (referente a la hipótesis I), se analizan los vínculos que existen entre las luchas de los pueblos indígenas, como factores que originaron el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas y su expresión en normas de Derecho, tanto en el contexto internacional, como nacional. Se busca comprender las causas profundas de ese objeto de análisis, averiguar el por qué de dichos fenómenos y las diferencias legislativas con que son regulados en la perspectiva de su propia complejidad, a fin de identificar su originalidad, sus aspectos contradictorios y complementarios.

Capítulo II

En el capítulo segundo (relativo a la hipótesis II), se analiza, en primer término, el complemento teleológico del mismo objeto de estudio. Es decir, el para qué. Se verifica si los cambios producidos en el orden internacional y nacional (a nivel constitucional) proyectan tendencias parecidas hacia el futuro; esto es, si el reconocimiento de los derechos indígenas está ligado al interés en preservar la diversidad cultural a futuro y lo que ello significa desde una perspectiva compleja. Por otra parte, en el renglón filosófico se plantea la necesidad de contar con un andamiaje teórico basado en las innovaciones del Derecho Comparado y en el método de la complejidad, que permiten recuperar experiencias de otros entornos jurídicos y de la propia producción legislativa internacional para adecuarlos a la situación interna, en el propósito de abonar a la construcción de un sistema jurídico flexible en cumplimiento del mandato constitucional.

Ahora bien, los aspectos que conforman la hipótesis III son abordados en los capítulos tercero a sexto de la tesis:

Capítulo III

En el capítulo tercero, se procede a analizar la reforma constitucional de derechos indígenas de 2001, en especial, los artículos 1° y 2° constitucionales, con base en el andamiaje teórico delineado y a la luz de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y de otros instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, Se identifican los

aspectos complementarios y se estiman las limitaciones regulativas de nuestro marco constitucional.

Capítulo IV

En el capítulo cuarto, se emprende con el mismo enfoque epistémico el siguiente nivel de la escala jerárquica federal; esto es, el estudio de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, (normas reglamentarias del artículo 1° y 2°, fracción IV del apartado A de la Constitución, respectivamente). Se busca conocer la eficacia de las normas, órganos y procedimientos en la protección de los derechos fundamentales que buscan proteger.

Capítulo V

En el capítulo quinto, se analizan de manera comparada los aspectos contextuales, de armonización de normas internacionales, tratamiento de la discriminación y los derechos lingüísticos e impacto social de los sistemas jurídicos de Venezuela y Canadá. Asimismo, se analizan similitudes y diferencias con nuestro sistema jurídico y se pondera su eficacia en términos de impacto socio-jurídico. .

Capítulo VI

En el capítulo sexto, se intenta estructurar una propuesta de Ley Orgánica que prefigura los campos que es necesario normar a nivel federal para complementar la labor reglamentaria del legislador nacional en el área de los derechos indígenas y para regular los procesos de descentralización de competencias y remunicipalización que supone la reforma de 2001. Se presume que esta exploración nos lleva a identificar formas que pueden coadyuvar a la construcción de un sistema jurídico plural a nivel federal.

Por último, los aspectos que conforman la hipótesis IV del estudio se concentran en los capítulos séptimo y octavo de la tesis:

Capítulo VII

En el capítulo séptimo se analiza el marco constitucional y las leyes secundarias de Jalisco desde el ángulo de la pluriculturalidad, los derechos indígenas, los derechos lingüísticos y la no discriminación, para conocer el tratamiento y avance que dichos tópicos tienen a nivel de la legislatura estatal.

Capítulo VIII

En el capítulo octavo, se estudian los regímenes jurídicos de los wírrarika y los nahuas (pueblos indígenas que habitan en el territorio), con miras a entretejer un mapa abierto más o menos integral de relaciones sistémico jurídicas a escala local, estatal y federal. Se procede a hacerlo con el mismo enfoque sociológico relacional de interconexión de niveles.

Conclusiones

Finalmente, en la última parte del estudio se formulan las conclusiones. Ahí, intentamos sopesar el peso comprobatorio de las hipótesis del estudio y las nuevas interrogantes a que podría dar lugar la investigación. Asimismo, se precisan algunas recomendaciones concretas.

CAPÍTULO I

Vinculación de hecho y de derecho en torno a la pluriculturalidad

A. Reflexión en torno a modelos teóricos

El claroscuro del 'devenir' como proceso secuencial ha sido reemplazado por el icónico absolutismo del Ser. Ser es multidimensional y ambiental y no admite ningún punto de vista.

Eric & Marshall McLuhan

Lo crítico en toda estructura parte de algo muy sencillo: que todo objeto de conocimiento es susceptible de ser explicado a través de modelos. Convendría, obviamente, comenzar por entender, ¿qué es un modelo? Pues, tal parece que no es lo mismo el objeto que está frente a mí, que intentar hacer de él un modelo.

Una fotografía, por ejemplo, puede ser un modelo o puede no serlo. Si, con una cámara nos proponemos obtener un modelo completo del hombre tomando sólo la espalda, será fácil captar que ello es imposible, porque dicha fotografía no mostrará ojos, nariz, boca, oídos, etc. Partes que consideramos imprescindibles para caracterizarlo. Sería un absurdo mostrar esa fotografía como reflejo integral del hombre, porque a tal modelo *vivo* sí lo *conocemos*; estamos seguros de cuál es su apariencia física y su evolución. Cosa que cualquier otra persona con sentido común, al ver la fotografía, estará en condiciones de invalidar fácilmente. En este caso, todos *sabemos* que el Modelo representativo de la especie humana plasmado en esa fotografía no es, ni puede ser emblemático o representativo de esa realidad.

Esto nos introduce de lleno, con palabras simples, no sólo en la dimensión ontológica del objeto, sino en la de su inteligibilidad comprobatoria (epistemológica); así como en la potencialidad que posee el ser humano para validar, descartar o, por qué no, atisbar hacia lo que significa el generar nuevos modelos.

¿Qué hace entonces un modelo a la realidad? Que la presenta bajo un punto de vista, con cierta iluminación, en un estadio y dentro de un contexto y tiempo específicos. Ello, claro, es relativamente sencillo de comprender con esa fotografía en lo particular. ¿Ocurrirá lo mismo si hablamos de algo más complejo, digamos, de La Ciencia con mayúsculas? ¿Será también La Ciencia un punto de vista de la realidad?

Los inductivistas pensaban que la ciencia procede primero a recolectar observaciones o datos, a inferir leyes y luego a realizar predicciones a partir de dicha información. Los deductivistas argumentaban en contra, diciendo que uno no puede observar, sin prescindir de un acervo teórico siempre presente¹.

¹ Pfr. Donald Gillies, *Philosophy of Science in the Twentieth Century; four central themes*, Blackwell, Oxford, c1993, pp. 21-46.

Max Velman señala,

La investigación reciente sobre localización espacial en diversas modalidades sensoriales, ilusiones de percepción y la llamada 'realidad virtual' han demostrado que el mundo a partir de la experiencia (el mundo fenoménico) es una proyección basada en claves externas. Las representaciones de eventos exteriores son realmente formadas en la mente del sujeto, aunque la mente modela el mundo a su vez, al proyectar experiencias hacia el lugar analizado en donde tienen lugar los eventos que ellos representan..."²

Cada hombre posee un legado científico, además de contar con un bombardeo continuo de estímulos sensoriales. Las consideraciones que lo llevan a deformar su herencia científica para ajustar sus constantes incitaciones sensoriales, lo llevan a resultados pragmáticos en lugar de racionales. Es muy difícil que el hombre pueda pensar prescindiendo de algún modelo.³

Independientemente de los debates que han surgido en el terreno de la Filosofía de la Ciencia para calificar como científico o no un conocimiento o un proceso de conocimiento, convenimos que todos los modelos por igual (incluyendo los científicos) son, finalmente, puntos de vista de la realidad, en tanto que siempre interactúan. En el inductivo, no se llega *puro* al análisis de los hechos que se experimentan, ya que tenemos modelos personales y sociales implícitos que nos hacen *ver* la realidad con base en ellos. Se tratará, entonces, de hacer conscientes aquellos y, luego, se recurrirá a los modelos teóricos que el propio deductivista quiera utilizar para explicar el tema de investigación.

¿Qué relevancia tendrá ello, por ejemplo, para teorías tales como la Teoría de la Relatividad? Que una teoría, como expresión de conocimiento científico, es también un modelo, que puede resultar simple o de enorme complejidad y que, no obstante poder complementar o poner en jaque a otro u otros modelos, resultará necesariamente limitado, por provenir de una posición fija de encuadre que tiene lugar en un momento y circunstancias específicos. Esta limitante, derivada de la historicidad de la postura o teoría de que se trate, explica por qué los modelos más dinámicos suelen ser los que más perduran en el tiempo, los más sólidos.

Para hacerlo más simple, convendría que, en este momento, tomara Usted su bolígrafo y únicamente lo observara por uno de sus extremos. No podrá invalidar que existen los otros elementos del objeto (como su cuerpo cilíndrico, el segmento metálico del bolígrafo que se asoma en el otro extremo, etc.) como verdad radical y primaria y, obviamente no podrá construir, a partir de ese ángulo un modelo o una teoría que resulte sólida. Al igual que, con la fotografía de espaldas, concluirá que la *imagen* no refleja elementos que le son esenciales. Que ese *ser*, tampoco posee ojos, nariz, boca, etc.

Esto ocurrió con el pensamiento de Newton al tenor de los Modelos de Universo, al darse a conocer las ideas de Einstein a principio del siglo XX:

² "Consciousness, Brain and the Physical World", en *Philosophical Psychology*, 1990, citado por Harman Willis en "The Scientific Exploration of Consciousness: towards an adequate epistemology", *Journal of Consciousness Studies*, 1, N° 1, Summer 1994, p.141.

³ Ver Quine, W.V., "Two Dogmas of Empirism", 1951, citado por Gillies, *op.cit.*p.112.

Las nuevas teorías de la relatividad y la mecánica cuántica mostraron que la teoría de Newton fue, cuando mucho, una aproximación, y que realmente proporcionó resultados incorrectos en muchas circunstancias, por ejemplo, para cuerpos moviéndose a altas velocidades, para cuerpos con grandes masas gravitacionales y para el micro-mundo. El fracaso de tan importante y bien confirmada teoría científica dio nuevo significado al escepticismo epistemológico de muchos pensadores.⁴

Esto, ¿qué significa? Que existe otro aspecto definitorio que es importante recalcar con un ejemplo todavía mas obvio relacionado con los anteriores. ¿Recuerda Usted el *cuento* aquél del elefante *visto* por un invidente? El modelo construido por esa persona podría describir exhaustivamente sólo una parte del todo, quizás la textura del elefante, pero nada más. Pues siempre resultará limitado para aquél que tiene ojos, es decir, aquél que puede no sólo tocar al elefante, sino observarlo *en movimiento*.

Así, nos podemos percatar que otro rasgo común de los modelos producidos en la actualidad es su carácter estático. Como si sólo pudieran -cuál fotografías- reflejar una realidad no sólo parcial sino congelada, excluyente tanto de los elementos sustanciales que le son propios y *naturales*, como de las condiciones temporales bajo las cuales dicha realidad se desenvuelve. Así, hemos sido los intérpretes de esa realidad, los que hemos fijado esos modelos y los hemos hecho estáticos, al convertirnos en sus celosos guardianes.

¿A qué ha conducido todo esto en el terreno de la ciencia?

A darnos cuenta de que, el basamento empírico de la ciencia objetiva no tenía nada de absoluto y de que algunos teóricos tendrían que reconocer que la ciencia no descansa sobre roca sólida. Como bien afirmaba el filósofo austriaco Karl R. Popper:

La audaz estructura de sus teorías parece levantada sobre un pantano. Es como construir un edificio repleto de pilas, que son empujadas desde arriba para colocarse dentro del pantano, pero no sobre una base *natural* dada o conocida. Si interrumpimos la acción de empujar no es porque hayamos encontrado terreno firme. Sabemos que las pilas se hundirán más profundamente. Nos detenemos simplemente, cuando estamos satisfechos de que las pilas son suficientemente firmes para resistir por lo menos, momentáneamente, la estructura.⁵

Por esa razón, de principio, no deberíamos ver a la Teoría de la Relatividad con excesiva reverencia. No es un conocimiento incuestionable. Si estamos de acuerdo en que las ciencias son básicamente modelos para representar una realidad y que la mayoría de las personas actúa en función de modelos, es muy probable que a pesar del prestigio y la influencia de dicha teoría en el pensamiento de Occidente, tampoco nos ayude a representar la totalidad de la realidad en movimiento.

Gillies concluye con esta imagen paradójica su impresión sobre el estado que guarda el basamento teórico de los modelos científicos de vanguardia:

⁴ Einstein, citado por Isaac Assimov, *Momentos Estelares de la Ciencia*, Alianza Editorial, México, c1959, 1991, p.125.

⁵ Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, 6th ed., Hutchinson, s/l, c.1934, 1959, p.111, citado por Gillies, *op.cit.*, p.131.

Consideremos las teorías científicas como globos de hidrógeno con tendencia a escaparse de la realidad (la Tierra) y a elevarse a las regiones airosas de la meta-física. Los globos de hidrógeno están prendidos a la tierra no por cables gruesos, sino por una multitud de delgadas cuerdas y finos hilos....Cualquier hilo o cuerda puede romperse o cortarse, y con ello, alterar probablemente la posición del globo, aunque, permanecerá unido a la Tierra por la multitud de los hilos y cuerdas restantes...Sin embargo, si cortáramos todas las cuerdas e hilos, nuestro globo teórico flotaría mas allá de la realidad terrestre y se dirigiría hacia las airosas regiones de la meta-física.⁶

¿Qué decir de los modelos o teorías que generan las ciencias sociales?

El mundo se ha convertido en un lugar cada vez más interconectado, en el que fenómenos de toda índole se producen a diario a velocidades cada vez más incrementadas y en el que interviene la dimensión jurídica y la social, como parte de la vida de los seres humanos. Hoy día, bajo ningún criterio disciplinar es posible aislar los fenómenos socio-culturales, ni generar modelos teóricos que se jacten de ser verdades absolutas y propuestas completas. Por esa razón, en el ámbito de las ciencias sociales han surgido un buen número de planteamientos que intentan explicar, de manera más o menos integral, objetos de conocimiento que tienen que ver con lo social. Baste recordar el surgimiento de la teoría de sistemas, la teoría del caos, la teoría de la complejidad, etc. Los fenómenos exigen además - para más o menos lograr su objetiva interpretación- de herramientas cognitivas y metodológicas de diferentes disciplinas que faciliten su abordaje y tratamiento dinámicos, que den cuenta de su carácter móvil, interactuante y de su sentido en forma muy clara.

Un enfoque de aproximación u abordaje diferente y holográfico debe ser necesariamente transdisciplinar para poder cuestionar, plantear, analizar, interpretar, sintetizar y responder a las preguntas y problemas de conocimiento desde múltiples perspectivas (no confinadas por fronteras disciplinares que sólo conducen a la fragmentación y a la hiper especialización del conocimiento). Por ejemplo, en el caso del tema de esta tesis, el criterio de relación no debe restringirse al encuadre comparativo tradicional de los sistemas jurídicos, ni de las culturas. Es necesaria una metodología que coadyuve a cuestionar y resolver los problemas socio-jurídicos y culturales como fenómenos complejos.

Ahora bien, la tarea de formular una propuesta de articulación socio-jurídica, como objetivo central a lo largo de este trabajo, requiere de mucha paciencia por varias razones:

En principio, se necesita una predisposición abierta al análisis comparativo de los elementos jurídico-contextuales a justipreciar, en el mejor propósito de entender o explicar las causas profundas y el sentido que llevó a México al reconocimiento de la pluriculturalidad. Posteriormente, se requiere descubrir, aprender, sistematizar y construir, a partir de dicho análisis, un andamiaje teórico sólido y flexible desde el punto de vista científico que posibilite validar su aplicación y posibilidades de comprobación en el ámbito nacional y en Jalisco.

⁶ Cfr. *Ibid.*, p.149.

Obviamente que dicho andamiaje irá reuniendo elementos de diferentes posturas cognitivas (basadas fundamentalmente en la teoría de la complejidad de Edgar Morín, en la postura o enfoque cultural de Agustí Nicolau y Robert Vachon, las contribuciones sistémicas y de acoplamientos estructurales de Niklas Luhman⁷, las reflexiones estructuralistas y fenoménicas de Boaventura de Sousa Santos y la postura antropológico-jurídica de Jorge Alberto González Galván y del mismo Coll y Vachon en torno al pluralismo jurídico. Se estima que dichos planteamientos aportan elementos teóricos valiosos que han venido a expandir e innovar el campo de la sociología jurídica.

Se busca construir, a partir de su combinación, un aparato crítico complejo (no simplista)⁸, capaz de dar nuevo tratamiento y alcances interpretativos al objeto de análisis⁹. Una resultante teórica polifacética que resulte útil para comprender el fenómeno y para hacer proposiciones de articulación que sean consistentes con la realidad del sistema jurídico mexicano y el porvenir.

B. Semejanzas y diferencias histórico-sociológicas

1.- Factores externos

1.1 Panorama contemporáneo

No cabe duda que vivimos en un mundo del que no acabamos de aprender. Al asomarme tan sólo de paso a la situación que sufren muchos pueblos indígenas del orbe, buscar los paralelismos que ligan sus luchas y las razones y dirección que proyecta su activismo en los foros internacionales de los últimos años, uno no puede dejar de recordar ese viejo ensayo intitulado “La Revuelta” escrito por Octavio Paz hace más de 35 años. En aquella bella pieza ensayística, Paz avizoraba la importancia que tendría en un futuro no muy lejano la emergencia de los particularismos frente a los poderes hegemónicos y a la pretensión homogeneizadora y autodestructiva del mundo moderno y posmoderno. Lo que

⁷ En consideración de que para él la sociedad es, hoy día, un solo sistema mundial que incluye a todos los eventos comunicativos que tengan lugar en la humanidad. La diferenciación de la sociedad en subsistemas surge cuando una diferencia entre sistema y entorno se vuelve recursiva. La forma de diferenciación de las sociedades es la siguiente: sociedades segmentarias, de centro-periferia; sociedades estratificadas y diferenciación funcional, que deriva de la especialización de funciones (política, económica, cultural, religiosa, educativa, etc.). Esta última implica que sólo puede ser realizada únicamente por sí misma. Ver *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann, Niklas, tr. Javier Torres Mafarrete. U.Iberoamericana,/UNAM, México, D.F., c1993, 2002.

⁸ “El enfoque transdisciplinar de Morin, va más allá de lo interdisciplinario, tomando en cuenta disciplinas múltiples que en realidad desafían la organización disciplinaria del conocimiento, y la forma de pensar reduccionista, lo que Morin llamaría el “paradigma de la simplicidad”. Alfonso Montuori, “Edgar Morin: A Partial Introduction”, en *World Futures*, N° 60, 2004, p. 353

⁹ Como diría el sociólogo portugués Boaventura De Sousa Santos, “el Estado y el Derecho resultan cada vez más problemáticos por lo que la Sociología tiene que transformarse en un pensamiento social transdisciplinario e intrínsecamente comparado, atento a los movimientos superpuestos e interpenetrados de transnacionalización y de hiper-localización”. De Sousa Santos, Boaventura, *Estado, Derecho y luchas sociales*, (ILSA, Bogotá, Colombia), c1991, p.18.

apuntaba al surgimiento de una conciencia crítica desde la periferia frente a los enfoques, formas de vida y dominación de las grandes metrópolis.

El espacio en que se ha representado la historia en los últimos siglos se llama América Latina, Asia y Africa. En Europa los pueblos fueron, hasta cierto punto, los protagonistas de la historia: en nuestras tierras fueron los objetos. No es exagerado decir que hemos sido tratados como paisaje, cosas o espacio inerte. Hoy el espacio se ha incorporado y participa en la representación. Aquí interviene la segunda observación: si el espacio es actor, es también autor. Continuo cambio de trama y personajes, la historia ya no es una pieza escrita por un filósofo, un Partido o un Estado poderoso; no hay "destino manifiesto"; ninguna nación o clase tiene el monopolio del futuro. La historia es diaria invención, permanente creación: una hipótesis, un juego arriesgado, una apuesta contra lo imprevisible. No una ciencia sino un saber; no una técnica: un arte... En verdad es una revuelta popular y espontánea que aún busca su significado final. Los extremos la desgarran y, simultáneamente, la alimentan: las ideas universales le sirven para proclamar su particularismo; la originalidad de sus antiguas religiones, artes y filosofías para justificar su derecho a la universalidad. Colección abigarrada de pueblos en andrajos y civilizaciones en añicos, la heterogeneidad del "tercer mundo" se vuelve unidad frente a Occidente: es el otro por definición, su caricatura y su conciencia¹⁰.

Hoy me doy cuenta que esa conciencia crítica es un hecho, aunque no proviene como se pensaría de los sectores más intelectuales, avanzados o globalizados de las sociedades periféricas. Son muchos los factores económicos, políticos, históricos y sociales que habría que tomar en cuenta para tener un panorama de contexto más o menos exhaustivo. Sin embargo, para efectos de esta tesis, vamos a referirnos en concreto sólo a los que consideramos más pertinentes para nuestro objeto de estudio.¹¹

En efecto, creo que no es fácil aquilatar la trascendencia histórica que tienen para todos los seres humanos los esfuerzos que han hecho de manera independiente las comunidades aborígenes del mundo en el ámbito internacional de los últimos 50 años. Es necesario considerar que en esos espacios periféricos se produjeron formas muy parecidas de despojo, destrucción, explotación y violación de derechos durante las diferentes etapas

¹⁰ Fragmento inicial del ensayo intitulado "La Revuelta", en *Corriente alterna*, (editorial Siglo XXI, México, D.F.), c1967. 1990, p. 212.

¹¹ Dado que la bibliografía de estudios especializados sobre el tema es vastísima y de ángulos múltiples, nosotros nos constreñiremos a la de orden comparativo y con un enfoque socio-cultural, ya que, como lo intentaremos sustentar más adelante, nuestro planteamiento aborda el Derecho como uno de tantos productos culturales que realiza el ser humano en su diario quehacer social, y, por ende, cuestiona que los sistemas jurídicos puedan separarse realmente de sus matrices culturales. Como lo expresan Agustí Nicolau Coll y Robert Vachon: "En el ámbito de las ciencias sociales se considera generalmente a la cultura como una dimensión de la realidad humana entre otras. Se habla entonces de la política, de lo jurídico, de lo social, de la educación, de la religión, de la ciencia, [...] y de la cultura, sin saber demasiado bien lo que ésta representa [...] pero de hecho, no existe acto político, económico, jurídico, educativo, científico, tecnológico, artístico [...], que no sea cultural, inscrito en una matriz o contexto englobante de una cultura particular y concreta [...] En última instancia la cultura es el conjunto de creencias, instituciones y prácticas por las que un pueblo o sociedad afirma su presencia en el mundo en un momento dado del espacio y del tiempo. Toda cultura reposa en un mito englobante, comprendido como aquello en lo cual se cree sin ser conscientes de que se cree en ello, pero que impregna toda la cultura, constituyendo su alma profunda", en *Etnicidad y Derecho, un diálogo postergado entre científicos sociales, V Jornadas Lascacianas*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio (coordr.), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F., c1996, pp.268-269.

de colonización que subyugaron por centurias a naciones y continentes: unos anteriores, como en el caso de América y de nuestro país; otros posteriores, como en el caso de la India, el sureste asiático, África, Oceanía o Hawái¹².

El contexto internacional que presenta un investigador como Maivan Clech Lam es rico¹³. Amplio en la explicación contemporánea de la dominación y control de los procesos de descolonización más recientes producidos al término de la Segunda Guerra Mundial: "...en que se reorganizaron las cosas para beneficiar a los vencedores y perjudicar más a la mayoría de los países, dentro de los cuáles, 350 millones de indígenas se ligarían más que nunca a los terruños que ocupaban"¹⁴. ¿Por qué?

Se trata de comunidades, pueblos o naciones que han tenido una continuidad histórica vinculada a un territorio desde antes de las invasiones y que constituyen los sectores excluidos de las sociedades que permanecieron como dominantes al finalizar los procesos de independencia¹⁵. Pueblos que preservaron el desarrollo de esos espacios y que transmiten esa territorialidad (así como su identidad étnica), a las nuevas generaciones por medio de lenguas, patrones culturales, sistemas legales e instituciones que les son propios¹⁶.

Los aspectos que preocupan más a los pueblos aborígenes desde los años 1960 serían precisamente el derecho a la autodeterminación y el control territorial de sus recursos¹⁷. En México desde antes. Lo que explica que, desde entonces hayan buscado la forma de hacer escuchar su voz en una multiplicidad de escenarios impresionante y al margen de los discursos de los representantes de los gobiernos donde residen. El propósito

12 Respecto a los más recientes se recomienda ver el estudio de Alain Gresh, intitulado "Ante la Conferencia Mundial contra el Racismo, inventar una memoria común", en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 2001. Se trata de un análisis muy crítico sobre el colonialismo, sus antecedentes, ideología, marco teórico y efectos recientes. Explica cómo las teorías sobre el evolucionismo y el positivismo del siglo XIX nutrieron las ideas principales que otorgaban superioridad a la raza blanca y justificaban su derecho a 'civilizar' a otras naciones de África y Oriente: "Ninguna filantropía o teoría racial puede convencer a gente razonable de que la preservación de una tribu de *cafrwes* en África del Sur es más importante para el porvenir de la Humanidad que la expansión de las grandes naciones europeas y de la raza blanca en general" (Paul Rohrbach, "El pensamiento alemán en el mundo"), citado por Gresh. El autor comparte su sorpresa sobre las razones por las cuáles algunas ONG africanas solicitaban, en el marco de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia de 2001, que el colonialismo y el racismo fuesen declarados como "crímenes contra la humanidad", con derecho a resarcimiento en favor de los países que lo sufrieron.

¹³ Ver su ensayo, "Remembering the Country of Their Birth: Indigenous Peoples and Territoriality", en *Journal of International Affairs*, Spring 2004, vol.57, N° 2, pp 129-150.

¹⁴ *Ibid.*, p.130.

¹⁵ Ver el libro de Ken S. Coates, *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*, Palgrade Macmillan, Houndmills, 2004, 312 pp. Es una buena síntesis panorámica de la historia de los pueblos indígenas. Coates justifica haberlo escrito precisamente por la ausencia de criterios históricos en muchos estudios de los pueblos indígenas. Carencia que lleva a la mayoría a presentar a las naciones nativas como víctimas del mundo moderno, siendo que, una perspectiva de largo plazo, permite conocer sus discontinuidades, persistencias y luchas por la supervivencia cultural en sentido positivo. Coates afirma que la historia global de esos pueblos resulta de la inter-actuación de procesos externos que obligan a producir cambios y de procesos internos que motivan la continuidad cultural.

¹⁶ S/A, *Study of the Problem of Discriminatory Against Indigenous Populations*, Vol. V (United Nations, New York) 1987, par. 379, (UN.Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

¹⁷ Se recomienda consultar el libro de Jerry Mander, *In the Absence of the Sacred, The Failure of Technology & the Survival of the Indian Nations*, (Sierra Club Books, San Francisco), 1991, 446 pp.

desde entonces fue el de lograr la protección legal e institucional que ofrece la cobertura internacional para atemperar cuando menos las presiones y amenazas que el capitalismo global iría ejerciendo sobre sus territorios, con la permisividad o complicidad de los Estados nacionales¹⁸.

En el trayecto de esas negociaciones, los pueblos originarios en el exterior verían siempre al Estado nacional con suspicacia y cautela. Casi como si se tratara de un enemigo. El capitalismo global de las últimas décadas iría empeorando esa percepción porque, mientras los Estados invocaban el principio de soberanía por doquier para justificar las violaciones de los derechos humanos frente a las intromisiones y críticas exteriores, al mismo tiempo permitían la pérdida creciente de su soberanía frente a un capital global que, a su vez, depredaba más los territorios indígenas.

De ese modo, el argumento que han aducido algunos países frente al reclamo de reconocimiento de sus derechos territoriales haya consistido en contraponerlo como un riesgo de separación o segregación del Estado-nación. Planteamiento que ha sonado ridículo y desproporcionado, por no corresponder al peso ni a las aspiraciones de ninguno de los pueblos indígenas del mundo. Es más, la argumentación ha sido vista por estos últimos como una estratagema dilatoria, no tanto para defender la inviolabilidad de las fronteras del Estado, sino para evitar compromisos, justificar abusos y la tradicional intromisión de la jurisdicción estatal en los asuntos y el orden jurídico indígena.

Y es que, las intromisiones del Estado y las amenazas del mercado global en el intento por controlar los espacios sagrados de los indígenas quizás haya motivado precisamente el que sus líderes y activistas recurrieran a foros internacionales, con la esperanza de que el Derecho Internacional pudiera ayudarlos a contener y recuperar el control de los recursos y el entorno que por largo tiempo forjó sus identidades¹⁹. Bernard

¹⁸ Como dice Juan Diego Castrillón Orrego en la Introducción de su libro *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, (UNAM, México D.F.), c2006: "...los pueblos indígenas son partícipes y actores del surgimiento de expresiones inéditas del sistema internacional, que lo hacen desempeñar funciones totalmente diferentes al de ser la mera proyección de los intereses de los Estados-nación. La dimensión internacional y nacional adquiere una nueva relación a finales del siglo XX, que hace emerger un contexto donde los pueblos indígenas han posicionado sus centenarias reivindicaciones" (pp. XXIV-XXV). Mucho ha cambiado el escenario para los pueblos indígenas, pues ahora forman parte de "la agenda permanente del sistema internacional, y del sistema internacional de los derechos humanos en particular, y son acompañados por un movimiento de organizaciones que trabajan en el escenario internacional, buscando replantear o posicionar enfoques en torno a la globalización, como alternativa a los que pretenden imponer las hegemonías económicas y políticas existentes" (pp. XXXIII).

¹⁹ Los antecedentes de esta tendencia a recurrir al ámbito internacional son muy interesantes. Por ejemplo, en 1923, el Jefe de Haudenosaunee Deskaheh viajó a Ginebra como representante de las Seis Naciones de los indígenas Iroqueses. Intentaba hablar en la Sociedad de las Naciones y defender el derecho de su pueblo a vivir conforme a sus propias leyes, en su propia tierra y bajo su propia fe. Aunque no le fue permitido tomar la palabra en ese foro, en el tiempo que pasó en Ginebra (más de un año), se dirigiría elocuentemente al público suizo y a algunas delegaciones que desde entonces considerarían seriamente su causa. En 1924, a fin de protestar por el incumplimiento del Tratado de Waitangi (Nueva Zelanda, 1840), que garantizaba a los indígenas maoríes la propiedad de sus tierras, T.W. Ratana, dirigente religioso maorí, viajó a Londres con una numerosa delegación para solicitar ayuda al Rey Jorge, pero se le negó el acceso. Entonces envió parte de su delegación a Ginebra para que se presentara ante la Sociedad de las Naciones, donde recibió un tratamiento similar. El año siguiente, 1925, el propio Ratana viajó a Ginebra, aunque también se le negó el acceso. *Apud.*

Nietschmann escribía -refiriéndose al año 1987- que de los 120 conflictos militares en el mundo, tres cuartas partes involucraban la lucha de naciones nativas buscando mantenerse apartadas o libres de la ocupación de Estados- nación más grandes. Y es que, el objetivo de dichos conflictos era y sigue siendo el mismo: romper la idea de propiedad comunal de los nativos sobre la tierra y separar a esos nativos de las tierras de sus antepasados²⁰.

En fechas recientes de esta batalla a escala mundial, las fuerzas del desarrollo económico de Occidente siguen asaltando a los pueblos nativos que restan en el planeta. Pueblos, cuya presencia obstruye su progreso. En algunos lugares el asalto es violento, en otros -como en Estados Unidos- es legalista. Dada la falta de conciencia pública y la escasez informativa en medios masivos de comunicación, es muy probable anticipar una “solución final” al problema de las comunidades indígenas. El desenlace de esta batalla dependerá de permitir que una visión alternativa del mundo -aún viva por su arraigo y conexión antigua con la Tierra- pueda continuar expresando aquello que resulta insano y suicida del proyecto tecnológico occidental²¹.

Se entiende ahora bien por qué Maivan Clech Lam caracteriza el escenario ligándolo a una colonización *inveterada*²² y José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes al proceso de colonización *interno*. Un contraste abismal entre lo que significa la tierra para los pueblos aborígenes, y el valor de mercancía que poseen los espacios indiferenciados para las elites dominantes del interior, los países conquistadores y las corporaciones transnacionales.²³ La necesidad de sobrevivir como pueblos o naciones *distintivas* está entrañablemente atada a sus derechos a ocupar y controlar los recursos naturales de sus territorios. Base física primaria sin la cual no es posible conseguir los objetivos de fondo, esto es, el derecho a

Historia del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la ONU,
<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/history.html>. (Consulta de febrero 15, 2008).

²⁰ Ver su ensayo intitulado “The Third World War”, en *Cultural Survival Quarterly*, (II, No.3, 1987).

²⁰ Jerry Mander, *op.cit.*, p. 263.

²¹ *Cfr. idem*.

²² Lo que explica que, antes de 1992, por ejemplo, “las políticas indigenistas de la región (latinoamericana, SIC) estuvieran dirigidas hacia la asimilación de los pueblos indígenas y hacia la desestimulación de todo lo que sonara a un proceso de identificación indigenista con fines políticos (en Guatemala, México o Argentina – no existían indios- en el caso de Colombia, no existían negros). Se ensalzaba la idea de nacionalismo basado en el glorioso pasado indígena de cada país, para mantener la marginación social y política del indio hasta el presente (a excepción de su presencia en museos, turismo y eventos folklóricos)”. Jean E. Jackson y Kay B. Warren, “Indigenous Movement in Latin America 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions”, en *The Annual Review of Anthropology*, 2005, p. 550.

²³ “Tanto en México como en Guatemala, encontramos Estados de carácter etnocrático, como lo ha denominado Rodolfo Stavenhagen; tierras pródigas de una enorme riqueza material, distribuidas inequitativamente, en donde la modalidad política en los umbrales del siglo XX, en su realidad más inmediata, es la del colonialismo interno, tal como lo propusieron hace algunos años Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen, para México; y Jean Loup Herbert y Carlos Guzmán Böckler, para Guatemala. Donde la problemática es sumamente compleja y la cuestión principal radica en las relaciones, los procesos y las estructuras político-económicas y socioculturales específicas de dominación interna y la sujeción a los grandes intereses del capital transnacional”. Véase José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, “Las demandas constitucionales en Guatemala y México”, en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván (*coordr.*), Serie Doctrina Jurídica núm. 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2002, p. 104.

gozar, desarrollar y transmitir su cultura a sus herederos y quizás al resto de la humanidad²⁴.

Por eso, en muchos foros internacionales, a lo largo de los años (últimos 50), se reiteró que la territorialidad es un requisito o condición *sine qua non* para la supervivencia física y cultural de los pueblos (su núcleo duro)²⁵. Por lo tanto, la autodeterminación y el control sobre los territorios y recursos naturales se reafirmarían como principios universales, para que quedara en la memoria de las instituciones de Derecho Internacional. Por ejemplo, en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1982, que reemplazó al Convenio N° 107 de 1957 y que por fin renunció a esa visión asimilacionista de los pueblos indígenas²⁶; la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA²⁷ y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007²⁸.

Hoy, la lucha de los pueblos indígenas ha modificado sustancialmente el panorama. Ha conseguido poblar de instrumentos esperanzadores el mapa del derecho internacional. Para Lam, se viene produciendo en consecuencia una transformación en la costumbre jurídica internacional que va más allá del ámbito del derecho denominado “de los Tratados”

²⁴ “Sobre el derecho a la tierra, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, encontramos puntos de vista muy particulares, que últimamente son recogidos en los documentos de la Campaña Continental de los 500 años y en los documentos finales de las Cumbres Indígenas convocados por la Premio Nobel Rigoberto Menchú. En general, consideran que el derecho a la tierra no se refiere únicamente al acceso como medio de producción, sino que comprende también la tierra como espacio vital, que las comunidades indígenas requieren para la reproducción de su cultura, en tanto la tierra como factor fundamental de su cosmovisión”. Véase José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena, Guatemala-México, c2007, p. 92.

²⁵ Cabe precisar que el proceso de las luchas indígenas tiene su inicio en la década de los años setenta con el arranque de la autonomización del movimiento indigenista respecto de la subordinación a corporaciones campesinas oficialistas. La cúspide se ubica entre los años 1989 y 1992 con la promulgación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberto Menchú Tum, la Declaración del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas de la ONU, y el hecho del levantamiento zapatista en enero de 1994. Falta mencionar el acuerpamiento en torno a la campaña continental de quinientos años de resistencia indígena, negra y popular. Véase José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, “Las demandas constitucionales...”, *op.cit.*, p. 105.

²⁶ Véase *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 2ª ed., OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2007. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse en:

http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=1380&Itemid=1152. Consulta de febrero 15, 2008).

²⁷ Véase *Declaración Americana sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007, AG/RES. 2294 (XXXVII-O/07). Puede consultarse el texto oficial en versión electrónica también: <http://www.oas.org/juridico/spanish/resasgen.htm>. Consulta de febrero 15, 2008.

²⁸ Véase *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en la 107ª Sesión plenaria del 61º período de sesiones, el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse también en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement> Consulta de febrero 15, 2008.

entre Estados y organizaciones inter-gubernamentales. Esta dimensión está conformada por normas y reglas que se refieren a las facetas de la vida de una “aldea global” que tienden a fluir y a ser relacionales (como los vasos comunicantes y articulaciones desarrolladas entre pueblos indígenas).

La costumbre jurídica internacional está construyendo una verdadera comunidad internacional que resulta más dinámica y que se opone o contrasta con la simple colección de nexos diplomáticos entre Estados-nación. Se trata de un derecho plural que crece fuera de los tratados suscritos formalmente entre Estados y donde se generan los encuentros e interfases entre pueblos indígenas y expertos, negociándose cada vez más su prerrogativa territorial. Un ejemplo, de este cambio de enfoque es el que ha impuesto el Banco Mundial a sus mega-proyectos, en el sentido de tomar antes en cuenta la opinión de los posibles afectados, máxime si se trata de pueblos indígenas.

Una modificación de política que genera nuevas normas que llevan implícitas el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre su espacio vital o hábitat. Otro ejemplo, es el del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, que desde 2002 ha institucionalizado dichas interfases entre representantes de comunidades indígenas, los Estados, las Agencias u organismos de la propia ONU y de ONGs²⁹.

¿Qué tipo de constantes pueden deducirse en estos momentos en torno a las causas de tales movilizaciones? ¿Cómo caracterizarlas?

1.2 Aspectos histórico-sociológicos (el caso de Australia)

Para comenzar, el móvil fundamental de esas luchas resulta muy parecido. Pertenece más bien al ámbito de lo histórico cultural, que a condiciones de orden material, de retraso o marginalidad. Como resultado de los encuentros en foros internacionales, se observa que la mayoría de los pueblos aborígenes siente la necesidad de defender la especificidad de su propio ser y obviamente su espacio geográfico-cultural ante los embates homogeneizadores del capitalismo neoliberal y la mundialización. Entraña, de base, una exigencia de respeto a las propias manifestaciones culturales, esto es, a la forma particular de pensar, vivir, soñar, imaginar, crear, evolucionar, interrelacionarse con los otros, con el mundo, con el cosmos, con la naturaleza.

²⁹ Véase *ONU Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas*, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/index.html>. (Consulta de febrero 15, 2008). El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU fue establecido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC Resolución 2000/22), el 28 de Julio de 2000. Las discusiones que condujeron a su conformación se iniciaron desde los años ochenta. Se trata de una idea de los pueblos indígenas. El Foro presta asesoramiento especializado y formula recomendaciones sobre las cuestiones indígenas a todo el sistema de Naciones Unidas. Tiene el mandato de examinar aspectos relacionados con el desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos. Está integrado por 16 expertos independientes de diferentes regiones geográficas que actúan a título personal. Ocho de los miembros son propuestos por los gobiernos y ocho directamente por las organizaciones indígenas. El Consejo Económico y Social y el Presidente de dicho órgano los eligen. El Foro se reúne una vez al año en Ginebra o Nueva York.

Ahora bien, cabe inquirir si esas luchas son manifestaciones atribuibles a causas recientes o tienen que ver con factores históricos muy profundos. Y si es así, ¿pueden de algún modo identificarse paralelismos en escenarios distintos para efecto de su manejo teórico ulterior? Analicemos el caso de Australia:

David Mercer³⁰ comparte con nosotros un estudio bastante completo y crítico³¹ de la situación que han padecido los pueblos aborígenes de Australia desde que arribaron los ingleses a ese continente en 1788 hasta la fecha. Narra la forma en que los diferentes pueblos fueron desplazados paulatinamente de los territorios en que se dividiría el país a lo largo del siglo XIX y XX. También de los pretextos y argumentaciones filosófico-sociales que los invasores de origen inglés esgrimirían en las distintas etapas no sólo para justificar su *animus* colonizador y el apoderamiento de los espacios que habitaban dichos pueblos, sino para negar la existencia y peso del problema hasta épocas muy recientes³². Un intento fútil por borrar de las conciencias, las agendas de discusión política contemporánea y de la opinión pública nacional los derechos ancestrales que asisten a los pueblos que ocupaban Australia milenios antes de que se produjera un proceso de colonización tan tardío como peculiar³³.

El autor sintetiza la serie de instrumentos jurídicos que emblematiza la actitud racista, excluyente y discriminatoria de los australianos de raza blanca hacia los pueblos aborígenes que viven en ese territorio hoy día:

-La constitución de finales del siglo XIX no los menciona siquiera ni los incluye como ciudadanos (dejando fuera no sólo a los pueblos indígenas australianos, sino a los habitantes de la isla del Estrecho de Torres).

-En 1948, la Ley sobre Nacionalidad y Ciudadanía (*The Nationality and Citizenship Act*), les concedió una ciudadanía teórica, ya que el gobierno no les permitió jamás ejercer dicho derecho por considerarlos que no tenían capacidad para ello³⁴.

³⁰ Profesor de de la Escuela de Ciencias Sociales y Planeación de la Universidad RMIT, Melbourne, Australia.

³¹ Nos referimos en especial a su ensayo intitulado “ ‘Citizen Minus’?: Indigenous Australians and the Citizen Question”, en *Citizen Studies*, Vol.7, N° 4, 2003, pp. 421-441.

³² “Desde la época del primer asentamiento (o invasión europea), la actitud principal de los blancos hacia la población aborígen de Australia fue cambiando gradualmente de una completamente indiferente y/o de franca promoción del genocidio hacia una de aislacionismo y de un reconocimiento condicionado [...] Las conclusiones medulares de este ensayo consisten en que los estridentes reclamos por la autodeterminación indígena están estrechando las fronteras y planteando serios retos a los principios de la democracia liberal tal como se le entiende actualmente en Australia”. *Ibid.*, p. 424.

³³ “La experiencia indígena tuvo, en su contacto con la sociedad europea en Australia, grandes variaciones desde 1788. Lo que resulta un hecho incontrovertible. De ese modo, las discusiones que de vez en vez surgen a escala nacional en torno al tópico no tengan mucho sentido. Reynolds nos recuerda que los asentamientos británicos en Australia se expandieron lentamente a lo ancho del territorio y que esa frontera no tocaría algunas de las comunidades indígenas sino hasta muy recientemente, (ya en el siglo XX). Lo que significa que en el siglo XIX, todavía existía una miríada de sistemas legales y de soberanías que operaba a lo largo del continente. Dado que las preocupaciones aborígenes están profundamente ligadas al ‘campo’, la experiencia se vive invariablemente a escala local”. *Ibid.*, p. 427.

³⁴ Ver N. Peterson & W. Sanders, (eds.), *Citizenship and Indigenous Australians*, Cambridge University Press, Cambridge, c1998.

- En 1967 hubo un referéndum ciudadano que concedió poder constitucional suficiente al gobierno de la Commonwealth para expedir leyes *a nombre* de la población indígena.

Según nos explica Mercer, la política sobre derechos indígenas en Australia ha sufrido algunas variaciones en años recientes, ninguna de consideración. Unas veces más favorables a los intereses de los pueblos aborígenes, otras tantas, desfavorables, dependiendo de la ideología de los gobiernos en turno (esto es, si son gobiernos liberales o conservadores). Aunque varios movimientos indígenas en el siglo XX intentaron el reconocimiento de sus derechos, los mismos resultarían infructuosos. A principios de los años 1990 arribó al poder un gobierno liberal que trató de impulsar una política proteccionista etiquetada absurdamente como de *reconciliación*, la cual sería abandonada gradualmente por el gobierno conservador que le sucedió y que desde 1997 hasta 2003 (año del estudio), rigió los destinos de ese país.

La situación de Australia nos desconcierta por muchas razones: no sólo por los ingredientes retardatarios y de opresión descritos, sino por la imagen de libertad e igualdad que tenemos de un país desarrollado que, paradójicamente, considera a su población indígena a la fecha como *incapaz* para ejercer los derechos mínimos de que goza todo ciudadano en cualquier nación civilizada de occidente: el derecho al voto. Su actuación en la esfera internacional también es sorprendente. Se yuxtapone al ícono flexible, innovador, igualitario y democrático fraguado y machacado constantemente por los medios de comunicación. Simplemente no encaja en los foros de discusión de un mundo preocupado por garantizar la riqueza de culturas, lenguas, tradiciones, mitos y conocimientos de los pueblos autóctonos como estrategia de la humanidad para contrarrestar las tendencias homogeneizantes de la globalización y los efectos perniciosos del neoliberalismo. Una comunidad internacional cada vez más consciente de la importancia de legislar en favor de los derechos humanos, los derechos de las etnias, los derechos culturales y los derechos de las minorías.

Así pues, duele admitir que este país pueda ser hoy día uno de los regímenes más autoritarios por cuanto al reconocimiento de los derechos de sus pueblos originarios y las violaciones de los derechos humanos, políticos y familiares de ese segmento de la población³⁵. Caracterización que da cuenta de una política cultural de asimilación de mano dura velada por el *cliché* de “igualdad de oportunidades en un ambiente democrático”³⁶. La ONU ha llamado la atención al gobierno australiano en numerosas ocasiones.

35 A diferencia de Canadá y Nueva Zelanda, Australia nunca ha celebrado tratado alguno con su población indígena, no obstante que se ha argumentado que éste es el paso esencial que debe darse a continuación a fin de lograr la apertura de un sistema jurídico-político que proporcione mayor justicia y un gobierno más incluyente a su población originaria. *Cfr. ibid.*, p. 433.

36 Cuando en opinión del mismo Mercer, “Australia tiene la dudosa distinción de ser el único país del primer mundo con una minoría indígena desposeída cuyos hombres, en promedio, no vivirán lo suficiente para reclamar una pensión de retiro”. *Ibid.*, p. 425.

1.3 Origen común y generalidades

Por lo que observamos, tomando a Australia como referencia, tal parece que las luchas de los pueblos indígenas son muy antiguas y, no pueden constreñirse a etapas recientes. Se trata de movimientos de pueblos aborígenes que, al enfrentarse a estructuras sociopolíticas rígidas en etapas de pleno dominio colonial, lo hacen también en etapas subsecuentes, siendo la autonomía de sus sistemas jurídicos realmente sorprendente, porque es la única forma de explicar la cohesión y evolución de dichos pueblos a lo largo del tiempo³⁷.

Las movilizaciones de los pueblos indígenas tienen mucho que ver con su concepción de cosmos, mundo y vida (totalmente integrada a la naturaleza), con su conciencia de grupo diferenciado y con el divorcio de dichas concepciones respecto de la versión lineal, mecanicista y cuantitativa de la naturaleza, el racionalismo, el individualismo y los valores culturales que parece enarbolar el hombre occidental³⁸. Los aspectos singulares que definen su identidad (lengua, vestimenta, costumbres, formas de vida y de interrelación social, etc.), responden a su interés por preservar el conjunto de conocimientos que han transmitido generacionalmente por tradición oral a favor de las generaciones futuras.

Se trata de procesos que tienen que ver tanto con el estado de explotación, marginación económica y política en que se han mantenido, como con el despojo de sus territorios y el ultraje de sus sitios sagrados, su visión de las cosas y con el momento histórico que ellos reputan como de autodestrucción del mundo moderno. Movimientos de resistencia *sui generis* por yuxtaponerse a las pretensiones de asimilación a la vida moderna del Estado-nación en años recientes, a través de políticas económicas y culturales integracionistas y su tentativa por consolidar la unidad nacional a costa de la homogeneización del pensamiento y las conductas de sus pobladores.

Es plausible entonces pensar que las luchas de los pueblos indígenas, en su etapa contemporánea, representen un movimiento de emancipación de muchos pueblos y naciones en contra de la imposición y dominación que han ejercido y que ejercen Estados poderosos, grupos corporativos y financieros transnacionales, gobiernos y élites dominantes

³⁷ “Tengamos en cuenta que la palabra "derecho" no existe como tal en las culturas autóctonas tradicionales (Inuit, Ameríndias, Hindú, Ain, Budista,...); más aún, en su concepción del mundo, estas culturas no se plantean ni tan sólo la posibilidad que el ser humano pueda tener derechos, puesto que lo que prima es un sentimiento y una responsabilidad de agradecimiento y de solidaridad cósmica. No existen equivalentes sustanciales de la palabra "derecho" en todas las culturas, sino tan sólo equivalentes homeomórficos”. Agustí Nicolau Coll y Robert Vachon, *op. cit.*, ver nota 11, p.272.

³⁸ La forma de inteligibilidad [occidental] no es única, pues se puede proceder por el principio de identidad y no-dualidad: una cosa es lo que es en la medida que ella es el todo del ser, en la medida que ella es relación y se encuentra ligada a los otros y a la realidad entera; en la medida en que ella no se encuentra separada sino en armonía y en estado de no dualidad con todas las otras dimensiones de la realidad. No se insiste sobre el "otro" puesto que es considerado como una dimensión constitutiva de sí mismo (siendo éste, en última instancia, toda la realidad cósmica). Todas las culturas jurídicas indígenas y tradicionales se fundan sobre este principio de no dualidad, sobre la primacía del todo sobre el individuo”. *Apud.* Raimon Panikkar, “Cross-cultural studies: The need for a new science of interpretation”, en *Interculture*, Vol. VIII, N° 3-5, 1975, pp. 29-41.

de los diferentes países periféricos a la luz de los paradigmas y valores de la cultura occidental.

La amplitud de esta presunción socio-histórica nos lleva a enlazar a continuación algunos elementos que posiblemente expliquen en parte el por qué los diferentes pueblos aborígenes optaron por recurrir al ámbito internacional como vía para canalizar las luchas en el mundo contemporáneo:

Por una parte, el racismo, la exclusión y la marginación socio-cultural de que han sido objetos por casi todos los países en la escala nacional, habida cuenta de que en la mayoría de los casos se enfrentan a una cultura dominante que niega a la población indígena toda posibilidad de ser un interlocutor digno para tomar decisiones.

Por otra parte, la propia disposición de apertura que mostraban los diversos foros internacionales en que se participaba: espacios proclives al apoyo, a la retroalimentación informativa y a la interlocución igualitaria. Una situación de contraste con las limitaciones internas: de diálogo aparente, no igualitario, en ocasiones forzado, de condiciones y reglas impuestas por representantes occidentalizados del Estado-nación.

Por otro lado, el desarrollo de vínculos y vasos comunicantes con organizaciones obreras y campesinas que canalizarían sus reclamos en la comunidad internacional Y, finalmente, de apertura creciente de oportunidades a los líderes y representantes de los pueblos autóctonos para manifestar sus reclamos.

¿Qué sacamos a flote hasta ahora en términos teóricos?

Los vínculos teórico-sociales que pueden desprenderse del razonamiento anterior, nos llevan a pensar que las luchas de los pueblos aborígenes del mundo a lo largo del tiempo han de circunscribirse y caracterizarse dentro de un campo móvil lleno de tensiones y transformaciones (algunas complementarias, otras contradictorias) en las diversas escalas (local, nacional y mundial). Vínculos, que, al parecer, caen en la égida de lo socio-antropológico y lo histórico-cultural, dada la capacidad de análisis y síntesis que poseen las disciplinas involucradas (Sociología, Antropología e Historia de las culturas)³⁹.

Consideramos que un enfoque sociohistórico-cultural, al aportar conceptos nítidos para explicar los procesos de dominación y resistencia de las diversas culturas a lo largo del tiempo e incluir aspectos psicológicos, lingüísticos, económicos, políticos, religiosos y sociales de esos procesos, es el idóneo para interpretar dichas luchas en estos momentos. Nos permite, por una parte, colocar los fenómenos en perspectiva, esto es, ponderar cuáles tienen más peso que otros, y, por la otra, saber que correlaciones pueden hacerse.

³⁹ El estudio del pluralismo jurídico necesita de una nueva hermenéutica, que no sea simplemente morfológica o diacrónica, sino también diatópica. Ver Raimon Panikkar, *ibid.*, pp. 12-16.

Esta vía de abordaje nos permitirá correlacionar desde el punto de vista socio-jurídico las semejanzas y diferencias que se observan en el origen del fenómeno a escala mundial, nacional y local (independientemente de su ocurrencia temporal), entender la dimensión simbólica que representa la emergencia sincrónica de los movimientos en el ámbito internacional actual, y ubicarlos como factores de cambio histórico de las acciones sociales comunicativas y de las estrategias de acoplamiento estructural de los propios pueblos indígenas⁴⁰.

Es menester, por lo anterior, añadir criterios de las ciencias de la comunicación a esta parte del esquema, ya que seguramente el avance técnico en las comunicaciones influyó en la transmisión de las ideas, la definición de los tópicos y las posiciones comunes que en un momento ha ejercido mayor presión en las mesas de discusión y concertación de los distintos foros internacionales.

Un último ingrediente teórico que debe agregarse a esta parte del eslabonamiento inicial es precisamente la complejidad que ha de atribuirse al entorno internacional de la época en que dichas acciones se produjeron⁴¹, y la dificultad que representaba a líderes y representantes de los pueblos indígenas sortear antagonismos y encontrar complementariedades entre sus tácticas y argumentaciones con el tipo de pensamiento e ideas de los distintos actores nacionales e internacionales forjados dentro de las ideas y el estilo de pensamiento occidental con quienes tuvieron relación y que los auxiliaron en traducir sus reclamos en los distintos foros en que actuaban.

Por el desarrollo de la tecnología de la producción, de la información y la comunicación se han creado simultaneidades temporales entre puntos cada vez más distantes en el espacio. Espacio y tiempo son categorías que no deben separarse y, por lo tanto, los conceptos con los cuales se han construido teorías sociológicas deben revisarse, ya que los fenómenos sociales tienen una contextualidad espacial, física y simbólica⁴².

¿Es posible deducir de lo anterior patrones o constantes diacrónicas generalizables?

⁴⁰ “La estratificación no surge de un proceso de división de un todo en partes –como habitualmente se piensa– sino que es producto de la diferenciación y clausura del estrato superior. La clausura se da principalmente a través de la endogamia, pero también es una clausura semántica: el estrato superior se distingue a sí mismo con referencia al estrato inferior, que puede estar en un primer momento ignorante de su posición [...] La descripción del estrato inferior, por su parte, también es realizada desde el estrato superior, que hace notar con ella su diferencia y superioridad [...] entender los estratos como desiguales supone que los miembros de los diferentes estratos se comparan según criterios comunes, de donde se resalta la desigualdad”. Niklas Luhmann”, en *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann Niklas, 2ª ed., tr. Javier Torres Mafarrete, Universidad Iberoamericana/UNAM, México, D.F.), c1993, 2002, p.45.

⁴¹ Con base en la idea de que la cultura, como expresa Edgar Morin, “es en su principio la fuente generadora/regeneradora de la complejidad de las sociedades humanas”, lo que exige un planteamiento epistémico nuevo en la tentativa por superar los reduccionismos positivistas. No sólo holográfico, sino transformativo, ecológico y reorganizador de ese ser inquisitivo que atestigüa los fenómenos. Ver Edgar Morin, *El Método V. La humanidad de la humanidad, la identidad humana*, 2ª ed., tr. Ana Sánchez, Cátedra, Madrid, c2001, 2003, pp. 184-185.

⁴² Consultar a Boaventura de Sousa Santos, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales; prolegómenos a una concepción posmoderna del Derecho”, en *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991, pp. 213-242.

1.4 Categorización por etapas socio-históricas

Las luchas de los pueblos indígenas del mundo son luchas étnicas de resistencia cultural que se manifiestan sutil o abiertamente en espacios periféricos según las condiciones del entorno y las épocas.

-Están motivadas por un vasallaje civilizador proveniente de un poder extraño metropolitano que invade en un tiempo dado cierto espacio geográfico alterno por factores socio-políticos diversos (de expansión, anexión, colonización, imperialismo, etc.) y que busca imponer a toda costa sus condiciones culturales al sometido, alterando todos los aspectos de la vida social, económica y política de ese espacio.

-Dichos procesos se expresan durante la fase colonial a través del conjunto de tácticas que los pueblos sometidos desarrollan en su contacto diario con la cultura dominante para preservar la matriz o núcleo de conocimientos básicos que los definen como culturas diferenciadas. Procesos que se prolongan y evolucionan durante la etapa independiente, observando ese mismo esquema, cuando la estructura social, política y económica del periodo colonial no transforma significativamente las cosas. Es decir, cuando las condiciones políticas, económicas y sociales permanecen casi igual en el espacio formalmente liberado, es decir, cuando los acoples estructurales resultan uniformes.

De lo anterior, ¿puede colegirse algún patrón de relaciones?

Aunque la caracterización de los procesos de resistencia de los pueblos autóctonos del orbe varía en función de distintos fenómenos y de las fuerzas que intervienen y que traen aparejada ciertas constantes teóricas, tal parece que, a mayor independencia real, las tensiones sistémicas que propician esos movimientos son menores. En tanto que, a mayor sujeción o dominación de esas tensiones se agudiza su complejidad y se propicia su emergencia.

Esta relación básica prevalece de manera regular bajo la estructura exógena o endógena del ejercicio del poder, observándose que, a mayor agresividad del proceso colonizador, mayor combatividad de las tácticas de supervivencia, mayor tensión concentrada, mayores contradicciones o antagonismos y, en consecuencia, menores procesos de diálogo. Lo que explica fenómenos históricos distintos como pueden consistir en el franco enfrentamiento, las luchas aisladas, el aislamiento físico total o parcial, forzado en los distintos territorios ocupados.

La misma correlación parece desdoblarse en sentido contrario: a menor virulencia del proceso por parte de las metrópolis, menores las tensiones, mayores los espacios de complementación a través de procesos paulatinos de asimilación, adaptación, aculturación o interpenetración cultural de la población nativa, complejizados por fenómenos de mestizaje en distintas gradaciones. En el extremo de ese espectro teórico relacional quedarían las opciones endogámicas por parte de las tribus y pueblos que, no obstante las condiciones favorables al diálogo por parte del poder invasor, prefirieron proteger su núcleo cultural a través del aislamiento voluntario. En este último supuesto, se observa, que las metrópolis optaron por fórmulas de control más distendidas, que admitían -en favor de los pueblos

originarios del territorio ocupado- el reconocimiento de ciertos derechos condicionados al espacio geográfico de confinamiento.

2. Factores Internos

2.1 Aspectos generales

Con la misma lógica comparatista y con los primeros referentes teórico-sociológicos que hemos tratado de relacionar habrá ahora que abordar los factores endógenos que definieron las luchas indígenas de nuestro país para encontrar corroboraciones y diferencias relevantes en las distintas situaciones.

Cabe preguntarnos ahora, ¿qué tanto los paralelismos sistematizados como anclaje teórico inicial de urgencias o motivaciones sociológico-históricas en el apartado anterior se aplican al caso mexicano? ¿En dónde están las diferencias y las similitudes que separan y acercan esas luchas a las luchas de otros países?

En efecto, desde el punto de vista histórico-cultural, los movimientos de los pueblos indígenas mexicanos resultan parecidos a los de muchos otros pueblos sojuzgados del mundo por largos períodos de imposición colonial⁴³: México fue colonizado por España durante 300 años (de 1521 a 1821). La población indígena fue explotada como mano de obra barata por los colonizadores y, obviamente diezmada por esa explotación y por las enfermedades traídas de la metrópoli. La población indígena fue evangelizada por la religión católica que trajeron los conquistadores. Parte de la población indígena se mezcló con los españoles y sufrió la imposición de un régimen de castas que definió en gran parte sus relaciones económicas, su posición política y la occidentalización de muchas costumbres de buena parte de su población mestiza. Parte de la población indígena conservó su pureza racial, se diseminó o se aisló en sus territorios conservando sus creencias, tradiciones, sistemas de vida y costumbres ancestrales. La población indígena continuó bajo un régimen de opresión, negación, marginación o sobreexplotación, no obstante alcanzar el país su independencia.

Sin embargo, a diferencia de otros muchos pueblos y tribus aborígenes el contexto histórico cultural en que se producen esas luchas en México es distinto al de otros países fundamentalmente por las siguientes especificidades:

- El proceso de liberación o independencia formal de México como colonia se produjo hace casi doscientos años, mientras que países como Mozambique, India, Canadá o Australia, alcanzaron su independencia muchísimo después.
- La diversidad étnica y cultural de México es enorme si se le compara a la de otros países periféricos⁴⁴.

⁴³ “La historia de despojo de los territorios, tierras y recursos naturales no es ajena a ningún pueblo indígena de México y el mundo”. *Ibid.*, p.16.

⁴⁴ Por una parte, México fue un país donde florecieron muchas culturas que por largo tiempo compartieron un espacio geográfico llamado Mesoamérica (3000 años AC a 1324), cuna de una de las cinco civilizaciones originarias del mundo. (Consultar el magnífico estudio de Christian Duverger intitulado *El primer mestizaje, la clave para entender el pasado mesoamericano*, Santillana y varios editores más, México D.F., c2007). Por

-Los procesos de lucha en México se iniciaron en períodos anteriores al dominio hispánico⁴⁵ y continuaron en las distintas etapas de su historia (abarcando el período colonial, el periodo independiente y el posrevolucionario)⁴⁶.

Si se acota el ángulo comparativo con países del Continente americano encontramos algunas similitudes y diferencias de orden histórico-cultural: Aunque México fue conquistado por España al igual que los países latinoamericanos (a excepción de Brasil, colonia portuguesa), los procesos históricos guardan ciertas correspondencias genéricas en cuanto a estilo de colonización, evangelización, adopción del español como lengua oficial, estructura de poder, formas de control social y vínculos con la metrópoli. Sin embargo, las diferencias son notables por cuanto a estrategias políticas de dominación y explotación económica por parte del imperio español, dada la mayor o menor concentración y disposición de mano de obra nativa, las características de los recursos naturales y su localización en los territorios conquistados, las tecnologías desarrolladas en cada época, los requerimientos para la explotación eficaz de los recursos, las facilidades para el traslado de riquezas y mercaderías, los propósitos estratégicos que se persiguen en cuanto a desarrollo del espacio dominado, etc. De ese modo es imposible hallar paralelismos entre los modelos de desarrollo emprendidos en Argentina o Chile con México o Guatemala. Derivaban de la variabilidad de esos componentes.

2.2 Caracterización del esquema mexicano

¿Cómo podríamos caracterizar entonces el esquema Mexicano en cuanto a sus orígenes y proceso evolutivo? Por lo que hemos visto, el caso de México podría reputarse atípico y por ende, escapar a los supuestos teóricos hasta aquí formulados (dadas las características físicas, históricas y culturales que lo diferencian de otros procesos en el mundo). Sin embargo, creemos que no es así: México pasó de ser un mosaico de culturas múltiples a uno sustitutivo de carácter monocultural a lo largo de su Historia. Proliferaron culturas que nacieron, se desarrollaron y se extinguieron o bien, evolucionaron de manera independiente y en un espacio geográfico compartido por un largo periodo de tiempo (3000 A.C., a 1324 D.C). Eso significa que, pese a las evidencias que denotan intensidad en las comunicaciones, influencias culturales y hasta conflictos bélicos entre naciones (las guerras entre ciudades-Estado mayas que se empiezan a desembozar), es muy difícil afirmar, hoy día, que se produjeron fenómenos de dominación centro-periféricos notables en épocas remotas. De este modo, podemos confirmar que el caso mexicano guarda correspondencias

otra parte, como lo expresa el abogado de origen mixe, Adelfo Regino Montes, refiriéndose a la situación actual de México, “esta diversidad está alimentada por la presencia de 62 pueblos indígenas con una población aproximada de 12 millones 707 mil habitantes, que constituye 10.5% del total de la población mexicana. Según datos del gobierno mexicano, los pueblos indígenas vivimos en diversas regiones del país cuya superficie abarca la quinta parte del territorio nacional, en donde la propiedad es mayoritariamente comunal y ejidal”. “Diversidad y autonomía, un aporte desde la experiencia indígena mexicana”, en *Renglones* N° 56, enero-abril, 2004, p.15.

⁴⁵ Por ejemplo, México sufrió los embates de un Estado teocrático imperial (los aztecas) que sojuzgó a muchos de los pueblos y culturas antes de la llegada de los españoles (1324 a 1521).

⁴⁶ “La extrema pobreza, la marginación social, la discriminación global y la exclusión política no son fenómenos que hayan surgido al azar; son consecuencia directa de la historia del colonialismo y la negación permanente a la que hemos estado sometidos. Esto ha sucedido en México muy a pesar de la independencia lograda en 1821”. Adelfo Regino Montes, *ibid.*, p. 17.

cercanas con los procesos de lucha o resistencia de otros pueblos autóctonos del orbe, aunque dichos procesos no coincidan temporalmente con el mexicano.

Las luchas de los pueblos indígenas de México al igual que las de muchos pueblos del mundo son procesos de resistencia cultural que se manifiestan sutil o abiertamente en espacios periféricos según las condiciones del entorno y las épocas. Están motivadas, en efecto, por un vasallaje civilizador proveniente de un agente extraño que a través de una estructura jurídico política colonial, busca imponer sus condiciones culturales al sometido. A diferencia de otros procesos de colonización en los que se observa una clara diferenciación racial entre la clase dominante y la población autóctona como pueden ser Australia, Canadá, Estados Unidos y los países africanos y asiáticos, el proceso de colonización que experimentó México es más parecido al de países como Guatemala, Ecuador y Perú (de alta concentración indígena y de amplio mestizaje racial).

¿Podemos sacar conclusiones teórico-sociológicas? ¿Es factible desplazar esas constantes al plano filosófico jurídico?

Lo anterior nos lleva a pensar dos cosas. Es plausible identificar ejes que faciliten, por un lado, comprender a fondo las razones del surgimiento y evolución de esos procesos, (independientemente de su dimensión espacio-temporal). Por el otro, es factible comprender, por qué, pese a su complejidad y variabilidad, el desenlace de dichos procesos parece coincidir en el tiempo (es decir, su emergencia sincrónica en el mundo de hoy).

Como parte de la Historia de las Civilizaciones, casi todas las culturas del mundo han experimentado etapas de expansión territorial, que han involucrado la dominación de otros pueblos y sus culturas⁴⁷. No puede afirmarse entonces que la mundialización sea un fenómeno nuevo, como no puede afirmarse que los grandes imperios no hayan sido mundos en toda la extensión de la palabra; los vastos imperios que reconfiguraron una y otra vez el espacio en todos los continentes del orbe, siempre concibieron su mundo como el mundo⁴⁸. Algo perfectamente explicable⁴⁹.

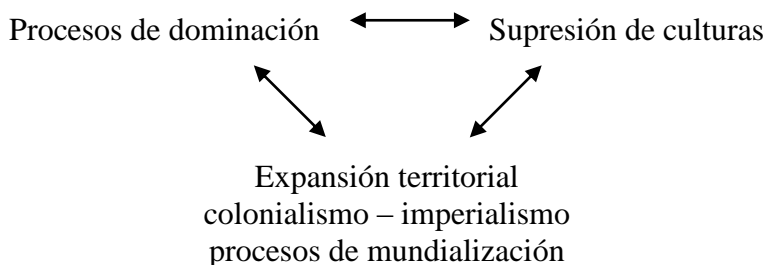
⁴⁷ “Los intereses pueden ser económicos (acceso a materias primas, mano de obra barata, mercados) y políticos (clientelismo, ejército, poder) y suelen ir acompañados de una penetración cultural que adquiere diversos nombres a lo largo del tiempo: cristianización, occidentalización, modernización, desarrollo, globalización y muchos más”. José María Tortosa, en “La agenda hegemónica, amenaza a la universidad intercultural”, Centro de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidades de Cuenca, Ecuador y de Alicante, España, 2005, p.8.

⁴⁸ “La forma más evidente de alejarse de la interculturalidad es el fundamentalismo convencido de tener la razón y de no sólo necesitar del aporte de otras culturas, sino también persuadido de la necesidad de rechazarlas absolutamente y del derecho que le asiste de exportar (o imponer) la propia visión de las cosas”. *Ibid.*, p. 1.

⁴⁹ Morin afirma que en la prehistoria se produjo la primera mundialización al dispersarse geográficamente las distintas razas (negros, amarillos, blancos, etc.) por los continentes. Sólo que con la separación, olvidaron su identidad común. Ya en el curso de la etapa histórica, las civilizaciones se extendieron por el globo. Sin embargo, sostiene que la era planetaria como la conocemos proviene del desarrollo impetuoso que se produce en el s XVI, cuando unas cuantas naciones europeas jóvenes se lanzaron a la conquista del globo. Esta era él la llama la 1ª Hélice y se produce por los procesos de dominación que se vieron impulsados por la expansión económica y el desarrollo de las tecnologías de comunicación. Las potencias dominantes hasta la fecha propugnarían y diseminarían la occidentalización planetaria. Igualmente las nuevas naciones de América Latina [ya independientes] se constituyen sobre el modelo occidental y sólo, muy lenta y desigualmente, van a embeberse de una identidad mestiza. *Apud.*, *Método V. La humanidad de la humanidad...*, *op.cit.*, ver nota 41. En particular consultar la parte III Capítulo 4, intitulada “La identidad planetaria”.

TABLA I

Luchas de los pueblos aborígenes (origen/causales)

*Ámbito socio-histórico y cultural**Esquema básico de relaciones*

Sin embargo, a diferencia de esos fenómenos del pasado, en que el espacio conquistado siempre observó límites físicos (fronteras) y temporales (por las dificultades en los desplazamientos), la mundialización actual (siglo XXI) no los tiene, como bien lo demuestran las relaciones internacionales y las ciencias de la comunicación.

Se ha producido un desarrollo tecnológico significativo en diversos campos combinados de las ciencias duras y de las tecnologías: p.e. la física cuántica, la biología, la genética, las neurociencias, la informática, la computación, las comunicaciones satelitales, los transportes de todo tipo. Lo que ha ocasionado la aceleración de muchos cambios y transformaciones de procesos sociales, entre otros, de educación, de desplazamiento físico de personas, de información instantánea de los sucesos y acontecimientos que ocurren en cualquier punto del mundo, acceder a información insólita, sostener diálogos en línea (en tiempo sincrónico o asincrónico), hacer negocios e interconectarnos con distintos seres humanos del orbe. Puentes, caminos, redes de comunicación que imprimen a la connotación de la mundialización características diferentes⁵⁰.

No es casual que, las luchas de resistencia de los pueblos indígenas hayan emergido en las últimas décadas casi de manera sincrónica y con connotaciones diferentes respecto de períodos históricos anteriores precisamente por esos cambios fundamentales⁵¹. Las

⁵⁰ “La mundialización también se concretiza en que cada parte del mundo forma, cada vez más, parte del mundo, y que el mundo, en tanto que todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes. Esto se verifica no sólo en las naciones y los pueblos, sino también en los individuos. Al igual que cada punto de un holograma contiene la información del todo del que forma parte, igualmente en adelante el mundo en tanto que todo está cada vez más presente en cada individuo”. Edgar Morin, *El Método V...Ibid.*, pp. 257-258.

⁵¹ Gerardo Otero y Heidi Jugenitz nos ofrecen un ensayo comparativo muy interesante acerca de dos movimientos indígenas latinoamericanos contemporáneos: el emprendido por el EZLN (México) y el que impulsó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Por distintas vías, medios y formas de enfrentar problemáticas diversas en los años 90 y lo que va del milenio, dichos movimientos evidencian similitudes en dos renglones principales: su naturaleza (la lucha por la autonomía no es capitalista, aunque no necesariamente anti-capitalista) y su objetivo principal (una tentativa por desmercantilizar la tierra, la naturaleza y la fuerza laboral en sus territorios). Al hacerlo, dichos movimientos han resultado eficaces en neutralizar la propuesta neoliberal globalizadora que buscaba privatizar recursos naturales de dominio público. Aunque los objetivos sean los mismos, tanto el EZLN, como la CONAIE han favorecido diferentes estrategias para conseguirlo, todas relacionadas con sus enlaces hacia la sociedad civil y/o la política y sus

herramientas teóricas que las ciencias sociales han elaborado para explicar algunas de esas diferencias nos parecen de algún modo limitadas en su ánimo por explicar a fondo la tesitura del contexto general⁵². Se trata de un mundo cada vez más intercomunicado que obliga a su contextualización desde la perspectiva de la complejidad y con la ayuda de diferentes disciplinas⁵³, ya que la lucha de los pueblos indígenas:

- proyecta un cambio táctico frente a los mecanismos de control ejercidos tradicionalmente por los sistemas y estructuras de poder en los estados nacionales del concierto de naciones durante el siglo XX.
- observa modificaciones en las estrategias de acción atribuibles a las facilidades de transportación, información y comunicación ofrecidas por el desarrollo de los medios de transporte y las comunicaciones.
- ejerce presión hacia un cambio gradual de agendas y tópicos de diversas organizaciones internacionales, lo que ha conducido a transformar el ámbito mismo de las relaciones internacionales.
- revela un patrón de interconexión creciente con líderes obreros, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales y de intercambio informativo y de mutua cooperación con la lucha de otros pueblos indígenas del orbe.

alianzas con el exterior. CONAIE fincó inicialmente su lucha en derredor de la identidad india de sus comunidades autóctonas. A partir de ella, fue aglutinando una coalición de carácter popular que iría cobrando fuerza hasta alcanzar la esfera política y la dimensión nacional. Por el contrario, el EZLN pretendió levantar un movimiento de proporciones nacionales que a la larga se convertiría en un movimiento indígena focalizado a una región del país (desde donde intenta ejercer su autonomía). A diferencia de la CONAIE, el EZLN ha sido exitoso hacia su interior, al mantener la unidad de una organización peculiar (con un liderazgo anónimo o desdibujado), que desgraciadamente no gozaría a la larga de un amplio espectro de apoyo entre la población civil nacional. En contraste la CONAIE, no ha podido mantener su unidad a través de controles internos y sí ha tenido una amplia participación en la vida política de Ecuador. Véase Gerardo Otero y Heidi Jugenitz, “Forging New Democracies: Indigenous Struggles for Autonomy”, en *Journal of Latino-Latin American Studies*, Vol.2, N° 1, 2006, pp. 134-155.

⁵² Por una parte, muchos Estados habían ya firmado acuerdos y tratados internacionales sobre derechos humanos que perjudicaban los derechos colectivos de pueblos y organizaciones indígenas, quienes vieron la oportunidad de retar o enfrentarse a cuestionar el despotismo democrático que sólo se avocaba a los derechos humanos o garantías individuales de ciudadanos no diferenciados. Por otra parte, estaba la presión de actores internacionales como el FMI y BM que habían promovido las políticas de privatización, desregularización y retiro de la actividad gubernamental de las actividades económicas. Dichas políticas sugerían la realización de “ajustes sociales”, procurando que los movimientos se canalizaran hacia una sociedad civil más participativa. Por último, están los cambios que llevaron de gobiernos autoritarios o totalitaristas a gobiernos democráticos (el derrumbe del paradigma marxista que sugería que cualquier forma de organización para la recuperación histórica y cultural constituía una regresión). *Apud.* Jean E. Jackson y Kay B. Warren, *op.cit.*, ver nota 22, p. 552.

⁵³ Según Morín la contracorriente de salvaguarda de las identidades y cualidades culturales que se desarrolla como reacción a la homogeneización planetaria, forma parte del conjunto contracorrientes que ha nacido como reacción a las corrientes dominantes y cuyos desarrollos pueden contribuir, directa o indirectamente, a lo que reputa como segunda mundialización. *Cfr. El Método V...., op.cit.*, ver nota 41, pp. 260-262.

TABLA II**Luchas de los pueblos aborígenes (causales)***Ámbito socio-histórico y cultural**Esquema dinámico de relaciones*

Etapa histórica	- Factores/constantes sociológicos-		Aspectos culturales
<u>Etapa I</u>			
Multiculturalidad Exterior/interior	Diversidad de acoples Estructurales en función de las modalidades de colonización.	Menor complejidad por aislamiento físico y escasa comunicación.	Coexistencia de culturas y regímenes jurídicos al interior de los espacios.
	Límites espaciales y temporales de la cultura dominante.	Diseminación de acciones en espacios periféricos	
<u>Etapa II</u>			
Monoculturalidad	Acoples estructurales Uniformes.	Mayor tensión concentrada hacia el interior.	Primacía de enfoques monoculturales.
	Surgimiento del Estado-nación.	Más antagonismos, menos comunicación y diálogo.	Asimilación cultural frustrada.
<u>Etapa III</u>			
Multiculturalidad Interior/exterior	Diversidad de acoples estructurales del Estado-nación.	Mayor complejidad y distensión hacia el interior. Sincronicidad de acciones conjuntas emancipadoras por avance de los medios de comunicación.	Coexistencia de culturas distintas en los diferentes ámbitos y niveles.
	Límites de los procesos de liberación.	Más diálogo, acuerdos y compromisos.	

Esta caracterización sobre las causas, viene a explicar varias cosas que tienen que ver con el por qué del fenómeno en su conjunto; ciertos rasgos que nos parecen constantes: la sincronicidad en el surgimiento del fenómeno hoy día, la efectividad en la difusión de las ideas, el ritmo de los cambios en las agendas de tópicos internacionales, la celeridad creciente de intercambios informativos y de diálogos entre pueblos indígenas, organismos internacionales, asesores especializados, grupos de derechos humanos y ONG's, así como el grado de efectividad y profusión de la producción legislativa internacional en la materia y su incidencia o repercusión en la transformación de los marcos jurídicos nacionales de muchos países.

2.3 Constructos causales

Desde una perspectiva de conjunto de la complejidad histórico cultural de los movimientos indigenistas en el mundo, podemos deducir ahora los siguientes constructos o constantes teóricas de orden sociológico:

Por una parte, los fenómenos comunicativos y la generación de redes a que hace referencia de manera prioritaria la sociología de Luhmann. En efecto, se observan los siguientes patrones sistémicos:

-A mayor presión y control de las comunicaciones por parte del Estado nacional, mayor aislamiento y efectividad de los mecanismos de control de los pueblos indígenas, mayor efectividad de los programas de dominación, asimilación, mayor tutelaje en las políticas, mayores tensiones hacia la integración monocultural.

-A mayor desarrollo de las comunicaciones satelitales y medios de transporte, mayor acceso a tecnologías informáticas no susceptibles de control, mayores acciones o tácticas conjuntas dirigidas a la emancipación de los pueblos indígenas, mayores apoyos financieros e intelectuales independientes, mayor propensión hacia la multiculturalidad y a las posibilidades de negociación⁵⁴.

No obstante estar de acuerdo con las explicaciones de la evolución reciente de las movilizaciones indígenas documentadas por ilustres luchadores, pensadores, juristas y teóricos de las ciencias sociales y de disciplinas internacionales especializadas, creemos que estos constructos nos permitirán armar más adelante el aparato crítico que facilita el abordaje y la interpretación cruzada, compendiada y polifacética del fenómeno.

Por lo pronto, estos eslabonamientos basados en la perspectiva de Luhmann vienen a apuntalar, según nosotros, lo que sería el primer pilar de nuestro marco de referencia, al ser plausible explicar los móviles complejos que originaron y originan los procesos de lucha de los pueblos indígenas. Su componente de comunicación, en efecto, viene a complementar o terminar de construir lo que sería un mapa dinámico de herramientas teóricas que puede conducir a la comprensión objetiva y relacional de los aspectos de gestación. Una ventaja que aumenta la capacidad comparativa y que permite enfocar sistemas y procesos histórico-culturales distantes en el tiempo, o bien, verificar tensiones, fenómenos comunicativos o rasgos sistémicos contemporáneos.

⁵⁴ Jean E. Jackson y Kay B. Warren parecen corroborar dichos patrones en el entorno latinoamericano al observar perspicazmente que hay un debate candente en la actualidad porque la pluriculturalidad coadyuva a velar o disimular el carácter racista y de discriminación que posee el neoliberalismo basado en un enfoque cultural individualista y de libres opciones. La neutralidad multicultural que profesa esconde los tópicos de raza, poder y privilegios, profundizando el control local y las decisiones sobre el desarrollo de los recursos (a través de una política de mayor descentralización, y, por ende, de mayor pérdida del control de los pueblos sobre sus recursos). Dichos autores describen el cambio de tono más reciente en los discursos indígenas latinoamericanos. Se habla ahora de exigencias para ser incluidos en la toma de decisiones nacionales y de diferenciación de culturas y tareas de recuperación histórica y de carácter ecologista. Este cambio ha resultado en una estrategia muy inteligente por parte de los pueblos indígenas del continente para negociar con mayor efectividad sus derechos, comparada con la estrategia de demanda por la autodeterminación y autonomía (reclamos que despertaban suspicacias de “balcanización” ante una opinión pública manipulada por los medios y la ideología del peligro). Las más efectivas líneas de acción a nivel nacional han resultado ser precisamente los discursos basados en argumentos a favor de poner a la nación por delante y de frente (como un proyecto pluricultural, multilingüe y multiétnico), ante las amenazas de gobiernos neoliberales que han colocado los intereses y el patrimonio cultural del país en manos extranjeras. Consultar estas consideraciones en su ensayo “Indigenous Movement...”, *op. cit.*, (ver nota 22), pp. 549-573.

Sin embargo, aún no podemos cantar victoria. No obstante, haber definido el peso y las intersecciones de impacto del ámbito internacional sobre los niveles domésticos (de acuerdo con la Tabla II), nos quedan varias interrogantes por resolver más adelante: ¿Cómo se resuelven las tensiones y se articula ese impacto en la actualidad? ¿Cómo se explica en términos teóricos?

Pienso que nos falta abonar al mapa de las herramientas teóricas, lo referente a la reproducción horizontal del sistema y al desplazamiento vertical. Un problema socio-jurídico, el primero, que quizás tenga que ver con la incidencia de algunos procesos coloniales en el tiempo y la prolongación de formas de dominación al interior de los Estados (de estructura social, política, económica, jurídico-institucional, etc.), perpetuando constantes o procesos reiterativos de estratificación y tensiones centro-periféricas que se duplican en las entidades que forman parte de la organización política de los Estados federales y unitarios.

Por otra parte, necesitamos precisar la manera de desplazar el modelo de arriba hacia abajo con explicaciones socio-jurídicas que parezcan congruentes. A pesar de que en la cúpula del sistema aparezca el elemento de *imperfección* del orden jurídico internacional y en la base de los sistemas jurídicos indígenas, muchas veces ocurra algo parecido, en ambos extremos se observan fuerzas y tensiones constantes bastante eficaces que parecen estar ligadas verticalmente y que impulsan el cambio. Lo que posiblemente explique el dinamismo de todo el sistema, máxime si ponderamos, el impacto producido por el avance de las comunicaciones contemporáneas a que aludimos arriba.

C. Semejanzas y diferencias de derecho

1. Expresiones normativas externas

1.1 Objetivo y sustentación del enfoque

El propósito de este rubro será investigar las razones generales de orden histórico-jurídico que pudieron haber llevado a los pueblos indígenas a luchar en las distintas épocas por tratar de preservar su unicidad cultural, su cohesión social y continuar así con sus formas de vida frente a fases o escenarios variopintos de dominación. Esto nos obligará a realizar algunas reflexiones filosófico-jurídicas para sustentar el enfoque, analizar diacrónicamente regímenes jurídicos de diversas escalas (incluyendo los indígenas), explicar con rigurosidad los principales cambios que pudieron haber incidido en cada etapa y especificar los aspectos antagónicos y complementarios de un fenómeno jurídico de elevada complejidad. Se busca corroborar la presencia de elementos o rasgos jurídicos constantes con una lógica histórico-comparativa rigurosa que posibilite complementar el eslabonamiento teórico del apartado anterior y, coadyuvar a responder a las interrogantes planteadas en sus últimos párrafos. ¿Qué tanto el establecimiento de diversos sistemas jurídicos ha incidido como factor fundamental para fustigar las movilizaciones emprendidas por numerosos pueblos y naciones indígenas?

El derecho es un conjunto de normas que rige la conducta del hombre, pero que la rige no de manera abstracta, sino en la relación que mantiene él mismo con otros hombres y con la naturaleza. No hay derecho si no hay vida social. El hombre es un ser social por excelencia.

No puede haber sociedad sin derecho, ni derecho sin sociedad⁵⁵. Es impensable que una sociedad humana (cualquiera que sea su tamaño - trátase de una pequeña tribu, una comunidad, una formación más compleja o híbrida, con determinada ubicación espacio-temporal), haya podido existir en el pasado o en el presente sin normas jurídicas que regulen su convivencia. Derecho y sociedad mantienen una relación sistémica inescindible (autónoma y pantonómica en la terminología orteguiana), que explica su pervivencia y variabilidad en todos los rincones del orbe, en todas las épocas⁵⁶.

Sin embargo, damos por hecho que al nacer el hombre el Derecho estaba ahí, cuando en realidad, es en el momento en que el hombre intuye que debe construirse un orden precisamente para que sus relaciones con sus pares y el entorno natural aseguren su supervivencia, cuando nace el Derecho. El Derecho, por ende, es una construcción, un producto cultural. Y, en este sentido, Derecho y cultura mantienen también una relación inseparable, ya que todo grupo social está condenado a generar cultura a partir de sus quehaceres vitales. Cultura es un plano ordenador de la vida social configurado por el conjunto de conocimientos, creencias, mitos, costumbres, tradiciones, lenguaje, religión, arte, ciencia, derecho, etc., que identifica, explica y da sentido a las relaciones sociales que mantiene un grupo social entre sí y con el entorno natural en que se encuentra localizado⁵⁷.

⁵⁵ Eslabonamiento ontológico determinista que se ve enriquecido si se complementa con algunas de las argumentaciones iusrealistas del derecho, que precisamente hacen descansar el objetivo de la ciencia del derecho en el estudio del conjunto de fenómenos o hechos eficaces o reales, y no solamente en las normas formales y vigentes. Recordemos que “los hechos han servido a los autores pertenecientes a la corriente del iusrealismo para fundar –sobre las enseñanzas de la ‘libre investigación científica’ de Francois Gény, la ‘ofensiva sociologista’ de Eugen Ehrlich, y las escuelas del ‘derecho libre’ y la ‘jurisprudencia de intereses’ que incluye a autores como Philipp Heck (Gnaeus Flavius), Hermann Kantorowics, Ernst Fuchs y otros más– una concepción del derecho diferente, positiva pero realista. La suma de condiciones que delimita el actuar del hombre, conforman una realidad determinada y el derecho, no la norma formal ni su contenido justo, es precisamente la experiencia jurídica. [...] En tanto que, para el iusformalismo la validez del derecho emana de la voluntad de los hombres y del acto mediante el cual el Estado o la autoridad pública jurídicamente reconocida, como poder público institucionalizado, declara como obligatoria una norma; y la eficacia resulta de la efectiva aplicación de las normas vigentes [...] para el iusrealismo, la validez del derecho deriva de la expectativa de cumplimiento que se produce para los miembros de la colectividad, cuando todos observan las normas de conducta; y la eficacia, cuando en el orden social se aplican y observan dichas normas con cierto grado de efectividad”. Ver el ensayo panorámico que ofrece a este respecto Imer B. Flores, “La concepción del Derecho en las corrientes de la Filosofía Jurídica”, en *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N°90, mayo-agosto, 1993. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n>. Consulta de 29 de julio, 2007.

⁵⁶ Por eso, hoy día, como expresa Consuelo Sirvent Gutiérrez, “cada país tiene su propio su propio sistema jurídico y su peculiar manera de considerar las leyes, las costumbres y la jurisprudencia. Ello se debe a que cada uno difiere del otro en virtud de sus singulares características sociales, raciales y religiosas, además de contar con distintas tradiciones”. Véase *Sistemas Jurídicos contemporáneos*, Editorial Porrúa, México D.F., c2001, p. 5.

⁵⁷ “La cultura es la emergencia mayor propia de la sociedad humana. Cada cultura concentra en sí un doble capital: por una parte, un capital cognitivo y técnico (prácticas, saberes, saber-hacer, reglas); por otra, un capital mitológico (creencias, normas, prohibiciones, valores). Es un capital de memoria y de organización,

Cultura es vida humana objetivada. Derecho, también lo es: es vida humana objetivada que regula precisamente la vida social que se produce y reproduce en las distintas culturas a través de normas que consagran el deber ser y que reflejan valores específicos de cada pueblo y nación⁵⁸.

Ahora bien, no todos los sistemas jurídicos configurados por cuerpos de normas son iguales para todos los pueblos y para todas las épocas,⁵⁹ ya que el orden que intuye cada pueblo tiene que construirse en función de su entorno mental y físico, que es diferente por el aislamiento, inmediatez y autonomía en que se vive.

Hay sistemas jurídicos cuyas normas son escritas y otros no, cuyas normas son orales. Los sistemas jurídicos no escritos generalmente se vinculan con sociedades primitivas, tribales o con países anglosajones en donde no hay la tradición escrita para que alguna norma sea válida. En dichos sistemas, tiene gran importancia no sólo la costumbre como fórmula de enlace referencial con el pasado, sino la tradición como medio de operación, reproducción y desenvolvimiento de dicho sistema⁶⁰. Los sistemas escritos generalmente se basan en normas jurídicas precisas, que son recopiladas, compiladas y codificadas para servir de apoyo referencial para su aplicación, modificación o extinción. Puede afirmarse que el derecho indígena corresponde a la primera caracterización en *lato sensu*.⁶¹

como lo es el patrimonio genético para el individuo. La cultura dispone, como el patrimonio genético, de un lenguaje propio (pero mucho más diversificado), que permite la memorización, comunicación, transmisión de este capital de individuo a individuo y de generación en generación”. Edgar Morin, *El Método V. La humanidad de la humanidad, ...op.cit.*, (ver nota 41), pp. 183-184..

⁵⁸ “En el ámbito de las ciencias sociales se considera generalmente a la cultura como una dimensión de la realidad humana entre otras. Se habla entonces de la política, de lo jurídico, de lo social, de la educación, de la religión, de la ciencia, ...y de la cultura, sin saber demasiado bien lo que ésta representa...pero de hecho, no existe acto político, económico, jurídico, educativo, científico, tecnológico, artístico..., que no sea cultural, inscrito en una matriz o contexto englobante de una cultura particular y concreta...En última instancia la cultura es el conjunto de creencias, instituciones y prácticas por las que un pueblo o sociedad afirma su presencia en el mundo en un momento dado del espacio y del tiempo. Toda cultura reposa en un mito englobante, comprendido como aquello en lo cual se cree sin ser conscientes de que se cree en ello, pero que impregna toda la cultura, constituyendo su alma profunda” *Ibid.*, pp. 268-269.

⁵⁹ “Toda sociedad ha desarrollado una cultura jurídica particular, de acuerdo con el mito profundo que le es propio y en interacción directa con las otras dimensiones de su realidad particular” [...] “A través del mundo existen, no tan sólo múltiples variantes, modelos y aplicaciones de lo que la cultura occidental moderna denomina como derecho, sino también y principalmente múltiples culturas jurídicas cuyas diferencias no son tan sólo de procedimiento, sino esencialmente sustanciales, es decir en sus respectivos presupuestos. Las diferencias pueden ser tan radicales, que podemos llegar a afirmar que no existe ninguna analogía posible entre ellas. Se trata, en última instancia, de culturas jurídicas homeomórficas, puesto que sustancialmente son diferentes en lo que se refiere a sus naturalezas profundas. Sólo se puede hablar de equivalencias funcionales entre ellas, en relación con las sociedades respectivas que las han generado”. Ver Agustí Nicolau Coll y Robert Vachon Robert, *op.cit.*, (véase nota 11), p. 269 y 271.

⁶⁰ Edgar Morin explica las diferencias esenciales entre sociedades arcaicas y sociedades modernas, sentando la diferenciación entre ambas a través de la ausencia o presencia de la figura del Estado, respectivamente. Explica la evolución de las formas de prohibición y permisividad relativas a la preservación y regeneración de los núcleos sociales (prohibición del incesto, matrimonio, etc.) hasta su cristalización en normas de Derecho. Ver *El Método V...op.cit.*, 342 pp.

⁶¹ Aunque en un sentido relativo, pues, como lo precisa Marco Aparicio Wilhelm, “el Derecho indígena no es mera costumbre jurídica producto del uso y de la repetición de prácticas de conductas concebidas como obligatorias. Las fuentes del Derecho indígena son diversas y junto a la costumbre, entendida al modo

1.2 Diferencias

No todos los regímenes jurídicos son iguales, ni todos los regímenes jurídicos se producen en forma simultánea. Ha habido muchos pueblos con sistemas jurídicos distintos a lo largo de la Historia, por lo que, para efectos de esta tesis, nosotros concentraremos nuestra atención en los producidos en Occidente, específicamente, los que involucraron procesos de dominación o colonización de otro espacio geográfico, por parte de grandes potencias a partir del siglo XVI de nuestra era⁶².

Cabe asumir, obviamente, que en la fase previa a dichos procesos, prevalecía un Derecho Internacional incipiente configurado por un conjunto de normas y prácticas forjadas a partir del contacto mismo entre los pueblos a lo largo del tiempo, (p.e. normas marítimas, mercantiles, comerciales, de alianzas, de guerra, de pacificación, etc.). Normas que podríamos caracterizar ahora como pluriculturales, por provenir de distintos orígenes, ser el resultado de la repetición, responder a diferentes problemas y necesidades y por regular aspectos generales de las relaciones internacionales.

Aunque existía dicha escala de lo jurídico, en realidad esas normas resultaban hasta cierto punto inocuas para aquellos espacios periféricos que no habían entrado aún en contacto con Europa, o, habiendo entrado ya, no se habían suscitado todavía conflictos o apetitos por la concentración o dominación de dichos espacios. Podemos asumir, que en ese estadio o escenario hipotético privaba un *pluriculturalismo de carácter jurídico*, en tanto que, existían regímenes jurídicos separados (metropolitanos y periféricos) basados en concepciones legales propias de horizontes culturales diferentes. Esto es, regímenes independientes integrados por los usos, costumbres y normas generadas conforme a procedimientos específicos y aplicadas por autoridades definidas de los territorios o espacios soberanos donde se ejercía cada dominio.

Con la misma lógica, cabe suponer analíticamente, que se produce una segunda fase en que el orden internacional (el Derecho Internacional) evoluciona para ser nutrido no sólo por la costumbre jurídica internacional y los criterios occidentales eurocéntricos basados en el *ius gentium* de los romanos, la tradición germánica o el *common law* de los anglosajones,

romano-civil, existen formas de integración normativa no consuetudinaria y no necesariamente de transmisión oral” [...] “Si bien el Derecho Indígena puede contener elementos cuyo origen se traza desde la época precolonial, también contendrá otros de origen colonial y otros más que hayan surgido en la época contemporánea; los elementos del Derecho Indígena conforman un complejo interrelacionado que, como expresión de afirmación y recreación cultural permanente, refleja la cambiante situación histórica existente, las transformaciones de su entorno y de su relación con otros pueblos y en especial su situación frente al Estado. La existencia de sistemas jurídicos indígenas no se entendería al margen de la interacción con el resto de la sociedad nacional y el Derecho estatal, entre otras cosas porque no sólo es forma de expresión cultural, sino que se erige como resistencia ante los diversos mecanismos de opresión, como factor de cohesión y control social que trata de evitar en lo posible la intervención del Derecho del Estado”. *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*, (Cedecs editorial, Barcelona), c2002, pp. 1-2.

⁶² Como dice Consuelo Sirvent, “todo sistema jurídico debe reflejar, ante todo, las costumbres y las convicciones del pueblo. Por desgracia ese principio no siempre se cumple en la realidad, toda vez que hay pueblos a los que se les impone un sistema jurídico o un derecho que no corresponde a sus necesidades”. (*op.cit.*, pp. 5-6).

sino por los criterios hegemónicos de la cultura dominante de entonces: las grandes potencias que buscaron justificar con distintos criterios normativos e ideológicos su espíritu de conquista, expansionismo o imperialismo. Me refiero a los criterios que en distintas épocas serían formulados por instituciones, pensadores y juristas internacionales para validar axiológicamente los procesos de colonización emprendidos por las grandes potencias en las áreas periféricas: evangelización y conversión religiosa (siglo XVI-XVII), necesaria intervención civilizadora, invasión o anexión por motivos de superioridad de la raza blanca (siglo XVIII a parte del XX)⁶³.

Esta segunda fase podría caracterizarse como de *hegemonía jurídica monocultural* impuesta por un poder externo, en la medida en que diversos regímenes jurídicos ajenos eran establecidos por un poder metropolitano extranjero en espacios periféricos que de inicio eran naciones o pueblos soberanos para las diversas poblaciones que formaban parte de ellos. La estructura del poder, en esa fase, puede variar: puede ser vertical y centralizada (como el caso de las formas de control ejercidas por las metrópolis sobre los espacios ocupados por los distintos Virreinos de España y Portugal), u horizontal y no centralizada (como en el caso de Inglaterra respecto de sus colonias en Norteamérica, Estados Unidos y Canadá, Belice, etc. siglo XVII). Las normas jurídicas e instituciones impuestas podían ser de tradición romana o de estirpe anglosajona.

Ahora bien, la imposición unilateral del régimen jurídico por parte de potencias colonizadoras no implicó la supresión total de los sistemas jurídicos internos, más bien su condicionamiento, ya que la soberanía conculcada a los pueblos sometidos se tendría que resolver de algún modo, a través de la relocalización de la población sometida a espacios determinados o creación de circunscripciones territoriales para los asentamientos de los pobladores originarios al interior de las colonias (ya mediante la “compra formal de tierras”, el despojo, la creación de reservaciones y la celebración de tratados con las naciones indias vencidas, como en el caso de Estados Unidos y Canadá a lo largo de los siglos XVIII y XIX), ya por su aislamiento voluntario, confinamiento a espacios específicos o por concesión graciosa de terrenos aledaños a los nuevos asentamientos para asegurar la reproducción de la mano de obra indígena, etc., (como sería el caso de España y Portugal, etc.). Aquí, los regímenes jurídicos subordinados se ven compelidos a ejercer su esfera de autoridad dentro de la nueva delimitación física, lo que supone un periodo de ajustes y cambios en los usos y costumbres tradicionales para coexistir con el poder hegemónico y las instituciones jurídicas exteriores. Aunque no hay bases que legitimen bajo ningún criterio valorativo o histórico la absorción de los territorios conquistados por esas potencias

⁶³ José María Tortosa (*op.cit.*, ver nota 47, pp. 7-8), refiere que, según “Lord Palmerston, Inglaterra no tenía ni amigos ni enemigos permanentes, sino sólo intereses. Eso aplica a los países centrales que, efectivamente, actúan en función de sus propios intereses, llamados ‘intereses de Estado’ o ‘razón de Estado’ que muchas veces (no siempre ni mecánica ni completamente), coinciden con los intereses de los grupos dominantes dentro de los respectivos Estados. Desde esta perspectiva, la tentación de legitimar estos intereses en términos de ‘cultura superior’ o la Civilización (en singular, no en plural) es no sólo probable, sino observable desde las legitimaciones españolas de la ‘verdadera religión’ al ‘white man’s burden’, la pesada carga que caía sobre el hombre blanco que se veía obligado a difundir la Civilización frente a la barbarie y la ausencia de Estado. La tendencia general parece ser ésta: es muy probable que, para legitimar su posición en el sistema mundial, un país suponga tener una ‘cultura superior’ y eso le haga poco interesado en la interculturalidad que siempre sería rebajar el nivel, pues todas las demás culturas son inferiores”.

dominantes, es de suponerse que, el punto de quiebre o intersección de los sistemas jurídicos (durante la etapa de este pluralismo jurídico *sui generis*) correspondería al Derecho Indiano, a los regímenes jurídicos especiales o a las normas tutelares legisladas ex profeso por las diversas escalas de autoridad del poder invasor y de la metrópoli en cuestión.⁶⁴

Antes de abordar e intentar caracterizar teóricamente una tercera etapa referida a la fase de independencia formal de las colonias, habría que ponderar en vísperas de la liberación de América, el surgimiento de la idea del Estado-nación para Occidente a partir de la paz de *Westfalia*, desde la perspectiva de cuestionamiento a que nos referimos. Su importancia fue vital para la consolidación de las estructuras de poder de las grandes potencias vencedoras y para el reforzamiento de un status quo internacional cifrado en la participación de actores organizados únicamente conforme a sus principios.

El Estado-nación es una abstracción jurídica creada hacia finales del siglo XVIII por la cultura dominante de esas potencias. Toma como base de sustentación un acuerdo mítico celebrado por individuos que habitan un territorio determinado y que deciden en un momento dado organizar sus destinos y su vida social, a través de una forma de organización llamado Estado, que es la única autorizada para imponer el Derecho, aún en contra de sus voluntades. Dicha idea supone que no puede haber un poder superior dentro del Estado que el de su propio gobierno, que la definición de su territorio constituye el límite de su potencia o soberanía frente a otros Estados y que todos los pobladores que viven al interior de sus fronteras constituyen una sola nación, no siendo dable diferencia alguna entre los seres humanos (es decir, todos son iguales frente a la ley).

La irrupción del Estado-nación en la Historia de las ideas occidentales llevaría a la ciencia del Derecho a monopolizar el debate atendiendo los intereses de las potencias dominantes al admitir como categorías genéricas de todo sistema de Derecho dichos principios y no otros⁶⁵. Esto significó no sólo negar la existencia misma de los pueblos y naciones sojuzgados y hacer a un lado toda argumentación temática en torno a los derechos

⁶⁴ Por ejemplo, en el caso de España, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes nos refiere el Derecho Indiano se complementaba “con lo que se denominaban costumbres de los naturales, siempre que no fueran contrarias a la religión y al derecho natural, y con las costumbres que fueran surgiendo en el Nuevo Mundo por obra de los mismos españoles. Todo ello hizo del derecho indígena un sistema complejo, por la diversidad y dispersión de las fuentes, por el casuismo de la legislación especial y por las normas, que sólo regían en un virreinato o en una provincia”. Véase José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica...*, *op.cit.*, ver nota 24, p.22.

⁶⁵ De Sousa Santos es uno de los críticos contemporáneos que más ha cuestionado esas categorías. Parte de la crítica a la distinción entre Estado y sociedad civil y al monopolio estatal del Derecho derivado de ella. Dice que a fines del siglo XX la naturaleza del capitalismo, el Estado y el Derecho son cada vez más confusos, por que se siguen analizando procesos complejos contemporáneos con las herramientas y conceptos del siglo XIX. La predominancia de la unidad de análisis del Estado-nación nos ha impedido abordar la autonomía de muchas estructuras y procesos que se dan a nivel infra-estatal (al interior) y la autonomía de regímenes y movimientos globales a nivel supra-estatal (al exterior); razón por la cuál, según él, se tiende a hacer generalizaciones teórico-sociales con base en experiencias sociales metropolitanas que no resultan adecuadas para realizar un análisis comparativo objetivo hoy día. La transformación social actual es diferente e incluso antagónica a la que está implícita en la teoría político liberal que subyace en la ciencia jurídica. Es necesaria una reconstrucción teórica del Derecho que sea autónoma e independiente de la ciencia jurídica convencional. Boaventura de Sousa Santos, *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991, 242 pp.

soberanos conculcados, sino condescender, hacer caso omiso o ignorar los diferentes sistemas jurídicos que, de hecho, continuaron rigiendo interrumpidamente su vida en esta etapa colonial y de *hegemonía jurídica monocultural* ejercida por un poder externo. En el ámbito internacional, claro está, por un largo período de tiempo, sólo los Estado-nación tendrían representatividad en los distintos foros y escenarios internacionales, así como en las organizaciones que surgirían después (como la Liga de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas).

Ahora bien, volviendo a la fase independiente anunciada antes, cabe suponer la continuidad de muchos de los regímenes e instituciones coloniales en los países liberados impuestos por las élites dominantes. En esta etapa se observa la supremacía de los enfoques culturales y las ideas occidentales en el mundo del deber ser. Se trata de una hegemonía jurídica monocultural ejercida por un poder ahora doméstico, conformado por la élite dominante, que hace prevalecer sobre una población indiferenciada, tanto normas e instituciones de origen romano o de raigambre anglo-sajona heredadas del período colonial, como aquellas referidas al reforzamiento unívoco del orden jurídico del Estado-nación a que nos referimos antes. De esa forma, bajo argumentaciones de igualdad jurídica liberal y supremacía de la ley, son borradas las diferencias culturales al interior de los diversos Estados, son desconocidos los derechos territoriales de pueblos y naciones indígenas e ignorados incluso los derechos ciudadanos de los habitantes de dichos pueblos por considerarse inferiores o incapaces en diversos países.

Esas constantes son prácticamente genéricas, no obstante que el espectro temporal de los movimientos de independencia del mundo moderno occidental sea muy amplio (de 1776 a 1975, los últimos). En cuanto a la interconexión jurídico-formal entre el sistema jurídico emergente y los sistemas jurídicos tradicionales de pueblos y naciones aborígenes de esta etapa, generalmente se resuelve a través de la prolongación de las fórmulas de ligazón jurídicas heredadas de la etapa colonial (tómese como ejemplo el tutelaje jurídico ejercido por Estado australiano en el siglo XIX y parte del XX, sobre todos los aspectos de la vida y destinos de sus pueblos aborígenes por considerarlos sujetos incapaces).

La cuarta fase en que quedarían enmarcadas las determinaciones culturales de lo jurídico en el ámbito internacional estaría caracterizada por un *pluralismo jurídico multicultural en formación*. Un pluralismo, cabe advertir, cada vez de mayor complejidad, habida cuenta de la naturaleza de las transformaciones que actualmente inciden en el contexto general de las relaciones internacionales y en los Estados-nación en particular, como resultado del peso y la participación creciente de numerosas empresas y corporaciones transnacionales en el mundo contemporáneo. Aunque, en este momento, no vamos a analizar la relevancia de esas transformaciones, ni sus ligas con las modificaciones introducidas en el campo específico que estamos analizando (de los derechos indígenas), es necesario tomarlo en cuenta desde ahora, porque su análisis y ponderación son de capital importancia para entretener la visión de conjunto que pensamos concluir en el siguiente capítulo.

TABLA III

Luchas de los pueblos aborígenes (causales)

*Constantes culturales de lo jurídico**Esquema dinámico de relaciones socio-jurídicas, históricas y culturales**Aspectos antagónicos y complementarios**Plano general*

Orden jurídico Internacional (situación)	Caracterización	Período histórico	Órdenes jurídicos
Derecho internacional basado en el derecho de gentes e instituciones de Derecho Romano. (Occidente)	Pluralismo jurídico multicultural de naciones y pueblos. (Monoculturalismo acotado a Europa.	<u>Fase precolonial</u> Se asume o supone un escenario de escaso contacto entre culturas o de relaciones armónicas entre pueblos y naciones.	Coexistencia de regímenes basados en usos y costumbres propios que se ejercen sobre territorios independientes.
Evolución del Derecho Internacional basado en la costumbre jurídica internacional y en los criterios de potencias para justificar la dominación a través de invasiones, expansionismo o colonización de espacios periféricos.	Hegemonía jurídica monocultural por un poder externo.	<u>Fase colonial</u> Régimen jurídico impuesto bajo criterios de cultura dominante formulados por la metrópoli: -evangelización religiosa -esfuerzo civilizatorio de pueblos primitivos -comparación denigrante	Regímenes impuestos por un poder exterior que estructura los espacios colonizados de manera centralizada (México) o no (Estados Unidos). (normas jurídicas e instituciones de origen romano o de estirpe anglosajona). Soberanía conculcada y circunscripción/relocalización territorial de pueblos sometidos (reservaciones, tierras cedidas en concesión, aislamiento). Regímenes jurídicos subordinados. (Derecho indiano). Estructura de poder sometida al territorio circunscrito al pueblo o nación (normas tutelares en la interjección). Usos y costumbres propios del pueblo aborígen que se ejercen en territorios delimitados por la cultura dominante.
Teoría del surgimiento del Estado-nación	Hegemonía jurídica monocultural ejercida	<u>Fase independiente</u>	Continuidad de regímenes impuestos por elites

<p>Liga de las Naciones</p> <p>Organización de las Naciones Unidas</p>	<p>por el poder doméstico.</p>	<p>Régimen jurídico impuesto por la clase dominante del Estado-nación.</p>	<p>dominantes; normas jurídicas e instituciones occidentales de estirpe romana o anglosajona.</p> <p>Desconocimiento de derechos territoriales y de ciudadanía de los pueblos originarios.</p> <p>Contigüidad informal de regímenes jurídicos dominantes y tradicionales.</p> <p>Primacía de criterios de igualdad liberal.</p>
<p>Transformación de la legislación internacional y de la costumbre jurídica.</p> <p>Prohibición del colonialismo.</p> <p>Convenios de la OIT, Declaración Universal de Derechos de los pueblos indígenas, Convenciones multilaterales promovidas por organismos de la ONU, OEA, etc.</p>	<p>Pluralismo jurídico multicultural en formación</p>	<p><u>Fase en transición</u></p> <p>Regímenes jurídicos que coexisten en la esfera del Estado-nación (reconocimiento de derechos indígenas que varía en función de la profundidad y grado del reconocimiento).</p>	<p>Regímenes jurídicos que coexisten en un mismo espacio geográfico soberano..</p> <p>Normas e instituciones que admiten la pluralidad cultural y que reconocen la diversidad jurídica.</p> <p>Articulación y coordinación de la complejidad inherente al pluralismo jurídico bajo principios de igualdad de regímenes de Derecho.</p>

1.3 Cambios de orientación legislativa internacional

Por lo pronto, cabe observar una profusa, profunda y acelerada transformación de los enfoques y de la producción legislativa en el contexto internacional en las postrimerías del siglo XX y principios del siglo XXI, como resultado de las luchas emprendidas por representantes de múltiples pueblos, tribus y naciones indígenas en diversos contextos internacionales desde inicios del siglo XX.

El proceso que llevó al reconocimiento de los derechos indígenas en el ámbito del Derecho Internacional en el siglo XX es, por tanto, producto de procesos y factores socio-antropológicos múltiples. Por lo que no resulta sorprendente que, en un terreno dominado por la presencia e interacción de los Estados-nación como los únicos actores del escenario internacional, el reconocimiento haya surgido de un problema periférico particular (es decir, su situación laboral), haya evolucionado hacia un sistema temporal, para facilitar la asimilación o integración de los grupos indígenas (Convención 107 de la OIT), y luego, se haya transformado en un instrumento jurídico siempre sujeto al control del sistema dominante. Jorge A. González Galván analiza aspectos originales de los sistemas

jurídicos, lo que refuerza el ordenamiento jurídico imperante a escala nacional y las contradicciones o choques propios de dos o más interactuando en un mismo espacio⁶⁶.

Varios factores históricos combinados permitieron también a dichos pueblos dar voz a sus reclamos como naciones colonizadas y como culturas diferenciadas, al participar en distintos foros internacionales en ocasiones al margen de la actuación de los Estados-nación de pertenencia, como lo explicamos antes. En diversos instrumentos internacionales se percibe un cambio de enfoque gradual respecto al tratamiento de tópicos que, directa o indirectamente, llevarían a la larga al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Cabe comentar, entre otros, los siguientes:

La propia Carta de la ONU de 1945 es un ejemplo. Aunque sea desde la exclusiva perspectiva individual de protección de los derechos individuales, varios de sus artículos (art.1 ap 3º, art.13 ap 1ºb, art. 55c.), apuntan a la necesidad de no hacer distinciones ‘por motivos de raza, sexo, idioma o religión’.⁶⁷ En el mismo sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos destaca en sus artículos 1, 2, 4, 7, 17, 26 y 27, la prohibición de la discriminación (arts. 1, 2 y 7), la esclavitud (art.4), el derecho de propiedad no sólo individual sino también colectiva (art.17), el derecho preferente de los padres respecto a la educación de sus hijos (art.26) y el derecho de toda persona a "tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad..." (art.27).⁶⁸ Dispositivos que en un momento dado pudieron ser invocados por los pueblos indígenas. Por su parte, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada en 1948 y ratificada por 97 estados, determinó en su artículo 2 lo siguiente: "se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo".⁶⁹

66 González Galván nos ofrece un detallado análisis sobre los antecedentes históricos que llevaron a la discusión y reconocimiento de los derechos indígenas en el ámbito internacional. Explica que el interés se inició en el seno de la OIT como una preocupación sincera por averiguar y proteger las condiciones laborales que padecían los indígenas como trabajadores. Dicho interés se fue ampliando en los diversos foros y Conferencias que organizara la OIT desde 1941 y en los instrumentos jurídicos que fueron regulando primero aspectos estrictamente laborales como trabajadores en lo individual. Posteriormente, la Organización se interesaría en proteger los aspectos antropológicos de la vida de esos pueblos (relacionando sus costumbres, derechos, formas de organización política, económica, social y cultural), hasta culminar en la Convenciones 107 y 169". Véase, Jorge Alberto González Galván, "El reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169 de la OIT", en *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la oit. IX Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., pp. 81-97.

⁶⁷ El texto original y las enmiendas de la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas* pueden consultarse en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>. Consulta de noviembre 24, 2007.

⁶⁸ Véase *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948). Puede consultarse el documento oficial en el Portal de la ONU, <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>. Consulta de noviembre 24, 2007.

⁶⁹ Véase la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, misma que entró en vigor el 12 de enero de 1951, de conformidad con el

Obviamente, resulta pertinente citar en este momento la Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales emitida por la ONU en 1960, ya que estatuyó por primera vez que "la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjera" era considerada como "una denegación de los derechos humanos fundamentales"⁷⁰. Este instrumento marca un hito histórico por dos razones: por un lado, está referido a los procesos de descolonización de los Estados-nación más recientes (ocurridos en África y Asia) y, en este sentido, tiende a evitar "cualquier intento de involución de los procesos de independencia por acción de las potencias coloniales o de intención de quiebra de su integridad territorial"⁷¹. Por otro lado, se introdujo una ambigüedad que jugó más en favor del reforzamiento del Estado-nación como único actor en el ámbito internacional, que en desatar el sometimiento de los pueblos indígenas al *ostracismo* jurídico en su interior (al no poder darle un sentido más restringido al concepto de pueblo, esto es, referirse a los procesos de colonialismo interno padecidos por muchos de ellos a manos de la cultura dominante).

Sin embargo, las cosas fueron cambiando. La Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en 1965 define como discriminación racial en su artículo 1° "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública"⁷².

En cuanto a los Pactos Internacionales reglamentarios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en torno a los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por resolución de la Asamblea General desde 1966, cabe citar un dispositivo que les es común, denotativo del cambio de orientación de la legislación internacional en general. El artículo 1° de los dos instrumentos prevé lo siguiente: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"⁷³.

artículo XIII), en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm. Consulta de noviembre 13, 2007.

⁷⁰ *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* (adoptada por la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 14 de diciembre de 1960), http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm. Consulta de noviembre 13, 2007.

⁷¹ Aparicio Wihelm, Marco *Los pueblos indígenas...op.cit.*, p. 48.

⁷² Véase *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* [adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, misma que entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19]. Disponible en línea, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>. Consulta de noviembre 23, 2007.

⁷³ El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas* fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión de los Estados por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Dicho instrumento entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Su texto oficial en versión electrónica puede consultarse en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm. Consulta de noviembre 24, 2007. Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas* fue adoptado y

Como lo resalta Wihelm:

Los instrumentos de mayor relevancia entre los diferentes convenios y declaraciones de las NNUU son los que se encargan de recoger en un cuerpo normativo los derechos estipulados en la Declaración Universal. Me estoy refiriendo, por un lado, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por otro, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados ambos por resolución de la Asamblea General en el año 1966 aunque no entrarían en vigor hasta diez años después. Hay que recordar, ya de entrada, que se trata de instrumentos jurídicos vinculantes en el plano internacional y que además respecto al Pacto de Derechos Civiles y Políticos se prevé la institución de un órgano jurisdiccional, el Comité de Derechos Humanos, formado por expertos y expertas a propuesta de los Estados que hayan ratificado el Protocolo adicional. Es importante constatar que dichos miembros no desarrollan su labor como representantes de los Estados, con lo que el Comité se diferencia claramente de la Comisión de Derechos Humanos de las propias NNUU⁷⁴.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, ya especificaba en su artículo 27 algo de la mayor importancia, pese a su ambigüedad o reticencias en reconocer derechos colectivos: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma"⁷⁵.

El simple hecho del reconocimiento de que existían minorías en los diferentes Estados, donde se suponía que privaba como principio la existencia de sociedades homogéneas, constituye un indicio de la transformación paulatina de criterios que empezaron a ventilarse en múltiples foros internacionales y que pasaron a formar parte de diversos dispositivos genéricos internacionales hasta culminar en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007⁷⁶.

1.4 Alcances

No podríamos atribuir una caracterización análoga a la situación que guardan los derechos indígenas en los diversos contextos nacionales actuales, pues priva en algunos de ellos todavía los resabios del proceso de colonización. Esa fase se halla en transición. Pese a que diversos Estados han convenido y ratificado un buen número de instrumentos sobre diversidad cultural y derechos originarios de los pueblos aborígenes - como consecuencia de la transformación del marco de regulación internacional- el panorama refleja una gran

abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Dicho instrumento jurídico entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. El texto oficial en versión electrónica puede consultarse en:

http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Consulta de noviembre 24, 2007.

⁷⁴ Aparicio Wihelm, Marco, *Los pueblos indígenas...op.cit.*, ver nota 61, p. 48.

⁷⁵ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, op.cit.*, ver nota 68.

⁷⁶ La versión electrónica del texto oficial puede consultarse en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>.

Consulta de febrero 15, 2008.

variabilidad hoy día, que deviene de los diferentes niveles de reconocimiento que los sistemas jurídicos estatales de las culturas dominantes están dispuestos a otorgar a los sistemas jurídicos indígenas contemporáneos (no resulta comparable, por ejemplo, la profundidad y grado de reconocimiento de derechos indígenas del Derecho positivo canadiense, el australiano o el mexicano). La falta de definición clara del concepto de pueblo indígena, las reticencias para reconocerlo explícitamente como sujeto jurídico de derechos colectivos, la falta de definición del grado de autonomía y autodeterminación necesarios para preservar la viabilidad y operación de esos sistemas como sistemas de derecho, parecen ser los puntos críticos de inflexión en muchos países⁷⁷.

Por ello, dista un buen trecho el poder confirmar algún día, la presencia de mosaicos de regímenes jurídicos que convivan en un mismo espacio soberano; normas e instituciones que admitan la pluralidad cultural y que reconozcan la diversidad jurídica; fórmulas de articulación y coordinación que manejen la complejidad inherente a tal pluralidad de manera descansada y sin tribulaciones, bajo principios de igualdad de los distintos regímenes de Derecho involucrados.

2. Caracterización del reconocimiento constitucional en México

2.1. Evolución comparada

En este apartado nos toca investigar las especificidades que singularizan el contexto latinoamericano y el mexicano sobre el tema que nos ocupa: los factores *de iure* que podrían explicar los por qué de las luchas de los pueblos indígenas por sus derechos. En este caso, se busca identificar aquellas similitudes y diferencias jurídicas que puedan deslindarse del marco general analizado, no sólo para probar si existen particularidades que enriquezcan el basamento hipotético y sus alcances, sino ahondar en los aspectos complementarios y antagónicos que faciliten eslabonar su complejidad. Utilizaremos la misma ruta diacrónica definida en el subcapítulo anterior (de cuatro fases de aproximación

⁷⁷ Como lo expresa Wihelm refiriéndose al panorama latinoamericano, “Saber cuál es el vigente marco de referencia de toda la problemática que tratamos, implica cuestionarnos hasta qué punto, a cinco siglos del comienzo del colonialismo jurídico y político, el actual reconocimiento constitucional de la base pluricultural de las sociedades latinoamericanas y su correlativa garantía de los derechos culturales indígenas rompe con la concepción monocultural, y en consecuencia etnocida, del Estado y del Derecho (del Estado de Derecho). ¿El reconocimiento de la pluriculturalidad comporta una organización institucional y una concepción jurídica también pluralistas?; ¿Los derechos indígenas que se reconocen permiten el desarrollo autónomo de cada grupo cultural?; ¿Se supera, en definitiva, la anterior disociación entre la realidad formal (Estado nacional basado en una sociedad homogénea) y fáctica (base multicultural y existencia de un pluralismo jurídico fáctico)? Es común a todos los textos constitucionales actualmente vigentes, que el reconocimiento de la presencia de los pueblos o comunidades indígenas, allí donde se realiza, no comporte en rigor el aseguramiento normativo de una determinada posición jurídica, de unos determinados derechos colectivos. Hay reconocimiento de la existencia indígena y de su peculiar identidad, pero su efectividad, y en ocasiones hasta su propia existencia, dependen de la creación normativa del Estado. No existen, en consecuencia, derechos constitucionales colectivos, derechos anteriores a la idea de Estado que éste se delimita a reconocer, se trata de espacios (derechos o facultades) cuya relevancia jurídica está sometida a su concesión por parte del Estado. Así lo demuestran las características que presentan el conjunto de planteamientos constitucionales al respecto. Prácticamente todos ellos parten de algún tipo de declaración general de reconocimiento de la pluralidad cultural o étnica...” Aparicio Wihelm, Marco, *Los pueblos indígenas y el Estado... op.cit.*, ver nota 61, p. 3.

sucesiva) para abordar los procesos de naciones colonizadas que se ubican en un espacio temporal anterior al de otros procesos de colonización (del siglo XVI al siglo XIX, a excepción de Cuba).

En la fase pre-colonial, pensamos que en el área que ahora ocupa Latinoamérica es factible suponer que se produjeron periodos de coexistencia igualitaria entre sistemas jurídicos de sus pueblos originarios; lo que nos lleva a pensar en un plausible escenario de *pluralismo jurídico multicultural*. El caso de México es una excepción (y, quizás también el de Bolivia y Perú), pues tal escenario hipotético pudo haberse dado entre los pueblos y naciones antes del establecimiento y expansión de los imperios militares azteca, en el caso de México (cuando menos antes de 1324 o posiblemente antes, si se considera el expansionismo tolteca anterior), o bien, el imperio inca, en el caso de Perú. A la llegada de los españoles, varios pueblos sometidos de México, entre otros, los señoríos de Texcoco, Cuauhtitlán, Huexotzingo, Tlaxcala, etc., son emblemáticos de pueblos con una larga experiencia de sometimiento a una *hegemonía jurídica monocultural* impuesta por un poder exterior como el tolteca primero, y el mexica después.

En cuanto al período colonial, Hispanoamérica sufrió los rigores de un régimen jurídico monolítico e inquisitorial ejercido por una monarquía absoluta de carácter imperial. Aunque pudiera pensarse en un primer momento que el sistema mostraba variabilidad jurídica por estar organizado en diversos tipos de virreinos e intendencias generales distribuidos geográficamente a todo lo largo de los territorios de lo que hoy es México, Centroamérica y América del Sur, no se produjeron diferencias notables en esas formas de organización y ejercicio del poder⁷⁸. Fueron el resultado de una *hegemonía jurídica monocultural* impuesta por la corona española para mantener un control rígido, directo y centralizado sobre cada espacio ocupado y para evitar todo vínculo o comunicación entre los diversos dominios.

Al interior de los tejidos sociales de los diversos territorios conquistados se implantó un régimen de castas notable, basado en los distintos grados de mestizaje producidos por las combinaciones de sangre española, indígena y negra. Dicha fórmula permitiría la reproducción y el aseguramiento de los fueros y privilegios de la clase dominante (configurada fundamentalmente por españoles, *los peninsulares* y españoles nacidos en territorio americano, *los criollos*) y la diferenciación social con relación al resto de la población, la cual, se hallaba jerarquizada, a su vez, por los criterios raciales de pertenencia a una casta específica (los mestizos, ditirambos, mulatos, negros, etc.). Esto representó una ventaja para la administración de los distintos virreinos e intendencias y para el funcionamiento del sistema colonial en su conjunto, ya que la asignación de nombramientos públicos y distribución de los puestos de decisión en gremios, centros laborales y negocios, dependía de la casta a la que se perteneciera y de la posición que ésta

⁷⁸ “Entre los ordenamientos que estuvieron en vigor en la Nueva España podemos citar el Ordenamiento de Alcalá, las Leyes de Toro, la Nueva Recopilación, la Novísima Recopilación y las Siete Partidas. Respecto al derecho propio de las colonias americanas se creó la Recopilación de las Leyes de Indias promulgada en 1680. Como leyes especiales para la Nueva España podemos mencionar la Ordenanza de Intendentes de 1786 relativa a la organización política, administrativa y judicial de la Colonia. A partir de la Conquista se aplicaron en México las leyes españolas e indianas, ambas de corte romano, las Siete Partidas y la Novísima Recopilación principalmente”. Véase Consuelo Sirvent Gutiérrez, *op.cit.*, ver nota 56, p. 55.

ocupase en la escala social. Hasta arriba de la pirámide se hallaban los peninsulares, hasta abajo, los indígenas y los esclavos traídos de África. Aunque el régimen de castas se mantuvo en casi todos los territorios ocupados, su incidencia fue mayor en aquellos espacios de alta concentración de población indígena y mayor proclividad al mestizaje, como México y Perú, por mencionar los principales.

En el caso de la Nueva España, la población indígena gozó de un status de protección jurídico-tutelar especial, que la apartó del tratamiento genérico que se daba a otras castas y grupos sociales. Las Leyes de Indias fueron expedidas para contrarrestar los efectos políticos negativos del exterminio de la nobleza y la clase sacerdotal azteca ante una población de impresionante complejidad religiosa, diversidad demográfica y cultural e introducir en las distintas regiones los ajustes estratégicos necesarios para afianzar la avanzada militar, la pacificación de los pueblos conquistados y la política de evangelización con que el imperio español acompañó su aventura colonial. Esta legislación buscaba en el fondo el sometimiento y asimilación de los diversos pueblos y naciones a la cultura dominante, otorgando a los *indios* un trato diferenciado que exigía de asistencia jurídica institucional, bajo la égida de su consideración como jurídicamente incapaces. Lo que explica, en parte varias cosas aparentemente antagónicas pero complementarias del período colonial en México:

Por una parte, el aislamiento geográfico voluntario de algunos pueblos indígenas originarios y el interés por parte de España en asignar tierras para el autoconsumo de tales grupos aislados; el desplazamiento de pueblos de las zonas de interés económico o estratégico para el gobierno colonial y la asignación de nuevos espacios, o bien, el reconocimiento y delimitación de tierras para la subsistencia de aquellos pueblos indígenas asentados o ubicados cerca de centros urbanos o de producción industrial y agrícola que demandaban de mano de obra. Lo que permitió garantizar la reproducción de formas de explotación de la población nativa cercanas a la esclavitud a lo largo de la fase colonial: como sería la encomienda, el repartimiento y la servidumbre por deudas.

Como contraste, la incidencia de la misma legislación y su espíritu protector o de evangelización, nos lleva a comprender la indiferencia, laxitud o permisividad que los españoles mostraron siempre hacia la riqueza y variedad de las manifestaciones de índole cultural (incluyendo el Derecho), que los pueblos originarios conservaron, transformaron o asimilaron a sus procesos de ajuste o adaptación: como es el uso de sus lenguas, sus formas de organización interna, su estructura educativa, familiar y social, sus usos y costumbres, sus formas de imponer la justicia, el sincretismo de sus fiestas, mitos, celebraciones, su vestimenta, etc. Dichos comportamientos eran permitidos siempre y cuando no se opusieran a las leyes monárquicas ni a la moral cristiana⁷⁹.

⁷⁹ Así es el indigenismo colonial, que será el punto de partida de todo posterior indigenismo, se encargará ya desde sus inicios de delimitar claramente el espacio jurídico de la persona indígena. Las Leyes de Indias serán las encargadas de reglamentar dicha ubicación, y lo harán de acuerdo con instituciones propias de la metrópoli, sin necesidad de recurrir a nuevas formas. Concretamente, es el status de 'rústico', el de 'persona miserable' y el de 'menor'. Se suman las tres condiciones para definir el status indígena, caracterizado de este modo por la disminución de la capacidad y la correlativa necesidad de su complemento y asistencia jurídica por parte de las instituciones coloniales especializadas (con especial protagonismo de las instituciones religiosas). Con ello concurre ya un primer elemento de asimilación consistente en su tratamiento según

Por cuanto toca a la fase independiente de los países hispanoamericanos, observamos el mismo patrón genérico que analizamos en el anterior apartado⁸⁰: la prolongación de la estructura del poder oligárquico básico y de un buen número de instituciones coloniales del régimen anterior⁸¹ para privilegiar a las elites dominantes de criollos y mestizos en los diferentes ámbitos de decisión⁸². En este sentido, se corrobora la presencia de una *hegemonía jurídica monocultural* ejercida por poderes domésticos. Al principio se incorporan a las elites aquellos militares que triunfaron en el proceso de liberación; luego, los grupos de burgueses y empresarios urbanos y rurales, nacionales y extranjeros de mayores recursos.

Por otra parte, se observa la construcción paulatina de un cuerpo de normas jurídicas más o menos completo en la mayoría de los países (compuesto por Constituciones, leyes y reglamentos). Normas que dan vida e imponen un Estado nacional basado en las premisas liberales de Occidente (siguiendo principalmente los modelos europeo y norteamericano): división de poderes, soberanía, democracia, libertad e igualdad de los individuos ante la ley. Se conserva el derecho, la jurisdicción y la estructura socio-política de los pueblos indígenas en algunos casos, como una forma para reforzar los mecanismos de control político, social y económico centrales ante la emergencia de un fenómeno nuevo: los caciquismos regionales.

conceptos propios de un derecho ajeno. No se produjo un nuevo derecho, como no fue precisa una nueva teología [...] La realidad descubierta se subsume en la formalidad sabida. Era el colonialismo. Ver Bartolomé Clavero, *Derecho Indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI editores, México, 1994, p.37.

⁸⁰ Wihelm explora desde una perspectiva histórica rica y profunda los elementos ideológicos, políticos y económicos que produjeron la instauración del Estado-nación, una vez que las repúblicas latinoamericanas alcanzaron su independencia. Analiza por qué, en la conformación de la mayoría de los Estados nacionales, los dirigentes parecen obsesionados por ignorar la presencia y persistencia de las etnias y consideran la heterogeneidad socio-cultural casi como un estigma. Desde el principio se opta por medidas o modelos que intenten integrar el tejido social, homogeneizándolo (inspirados en las ideas del evolucionismo social y etnocéntrico) y en la falsa convicción de que toda sociedad atraviesa por estados parecidos de carácter evolutivo. Ser indígena es por tanto, un estadio transitorio que puede ser superado en la medida en que es incorporado gradualmente a la sociedad nacional. Por lo tanto, jurídicamente, en ese esquema, la 'persona' es integrada como ciudadano en condiciones de igualdad. *Pfr.* Marco Aparicio Wihelm, *Los pueblos indígenas...op.cit.*, ver nota 61, p.24-25.

⁸¹ "Consumada la independencia de México en septiembre de 1821, asumió el poder la llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa la que dispuso el 5 de octubre de 1821 que se habilitara y confirmara interinamente a todas las autoridades coloniales. El 10 de enero de 1822 se elaboró un documento llamado 'Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano'. El artículo 2 de ese reglamento establecía lo siguiente: 'Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia'". Véase Consuelo Sirvent, *op.cit.*, ver nota 56, p. 55.

⁸² En ambas etapas, obviamente, se produjeron despojos de territorio indígena, como nos lo hace ver José María Tortosa: "Hay grupos indígenas definibles por la cultura (lengua, creencias, prácticas) cuyo territorio les fue arrebatado por conquista española o rapiña republicana y que, hoy por hoy, carecen de territorio de referencia (aymaras, quechuas que, además, son una construcción de la colonialidad incaica ampliada por la española)". Véase "La agenda hegemónica, amenaza a la universidad..." *op.cit.*, ver nota 47, p 10.

El caso de México, es especial en esta fase (siglo XIX y principios del XX), por motivos adicionales⁸³: hay una constante de desintegración territorial y una constante de asimilación de lo indígena. Esta última posiblemente atribuible a un mestizaje asimétrico y a la obsesión liberal de la clase dominante de que esos pueblos significaban retraso:

Por un lado, se observa una exclusión del término indígena de todos los cuerpos constitucionales de ese período (Constitución de 1812, 1836, 1857 e, incluso, la Constitución de 1917) - pese a la participación activa de los indígenas en los movimientos de independencia (1810-1821), la guerra contra Estados Unidos (1846-1848), la invasión francesa (1863-1867) y la Revolución mexicana (1910-1920)⁸⁴.

Por otro lado, se produce una pérdida creciente de territorio indígena, dada la imposición del Estado de Derecho y de una jurisdicción uniforme en todo el territorio nacional, independientemente de las pugnas entre conservadores y liberales por la instalación de esquemas de organización estatal centralistas o federalistas en las primeras décadas de la independencia. Este proceso posteriormente se agudiza con la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos⁸⁵ y con la promulgación de las Leyes de Reforma en 1856. Éstas, desamortizaron los bienes eclesiásticos y negaron derechos de propiedad a todas las corporaciones que no fueran los particulares, desmantelando así el aparato tutelar que protegía los derechos indígenas y de los territorios ocupados por los pueblos indígenas en la fase colonial. A dicha legislación se deben los grandes despojos de tierras indígenas y la rápida diseminación del latifundismo y concentración de los recursos naturales durante el porfiriato, lo que desencadenó en gran medida la Revolución Mexicana a principio del siglo XX.

⁸³ Ferrer Muñoz destaca los siguientes: “el protagonismo del ejército regular en el proceso de independencia de 1820-1821 dotó de características peculiares al Estado que nació [...]. Desaparecida la autoridad española y ausentes una nobleza y una burguesía capaces de ejercer el control del nuevo aparato político, los héroes del ejército se convirtieron en árbitros de la nueva situación [...] aunque muy pronto buscarían apoyo en la clase criolla, cuya consagración como clase dirigente supuso la práctica pervivencia de la estructura económica y social que dejaban sus antepasados; el exclusivismo criollo acabó relegando a la población indígena y así, los reformadores de la década que arrancó en 1830 hicieron caso omiso al indio y cifraron las esperanzas de futuro en la nueva clase de propietarios burgueses, fortificada por europeos inmigrantes”. Manuel Ferrer Muñoz, “Reflexiones acerca del proceso de formación de un Estado nacional en México”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Año: 1996, Número: 8, p. 140.

⁸⁴ Adelfo Regino Montes lo narra así: “En toda la historia constitucional mexicana los pueblos indígenas hemos sido negados y en consecuencia excluidos de toda la estructura jurídico, político, económico y cultural de México. En 1824, al expedirse la primera Constitución mexicana, los constituyentes nos dieron un trato de extranjeros. Lo mismo sucedió en el contexto de la expedición de la segunda constitución mexicana de 1857, en la que incluso se implementaron políticas de desamortización de las tierras comunales de los pueblos. En 1917, después de la dolorosa revolución mexicana, se decretó la actual Constitución, que empezó a dar respuesta al problema de la tierra y se estableció la figura del municipio libre como una forma de descentralización jurídica y política. Sin embargo, bajo la tesis integracionista y paternalista del Estado mexicano, los pueblos indígenas volvimos a quedar fuera de la conformación política y legal del país”. Ver “Diversidad y autonomía...” *op.cit.*, ver nota 44, p.17.

⁸⁵ “Con relación al primer México independiente (la época que se extiende hasta 1880), el apelativo que algunos han utilizado para referirse a esa época es el de ‘era de desintegración nacional’, expresión que recoge el sentimiento que ya en 1847 exteriorizaba Mariano Otero tras las derrotas ante EE UU y las revueltas indígenas de Yucatán y la Huasteca: ‘en México, no hay ni ha podido haber eso que se llama espíritu nacional, porque no hay nación’”. Ver Manuel Ferrer Muñoz, *op.cit.*, pp.150-151.

Lo anterior, explica la persistencia de dos antagonismos esenciales aparentemente insolubles de esa etapa que corresponden a un enfoque hegemónico dominante: Por una parte, la convicción excluyente de liberales y conservadores que reputaba a esos pueblos y naciones indígenas como un obstáculo permanente para el libre flujo de la propiedad y, por ende, como un lastre para el progreso económico del país.

Por otra parte y a contrapelo, las luchas reivindicatorias persistentes de los diferentes pueblos indígenas por sus tierras a lo largo del siglo XIX y durante la Revolución de 1910. Luchas que pugnaban no por el retorno a la situación precolombina como pueblos originarios, sino por el regreso del status jurídico de que gozaban en el periodo colonial, el cual les había garantizado durante siglos el acceso a sus territorios y recursos naturales. Aunque el artículo 27 de la Constitución de 1917, no llegaría nunca a restablecer un régimen equiparable, incorporó algunos dispositivos tutelares y principios de Derecho social que sentaron las bases para que los gobiernos posrevolucionarios del Estado-nación restituyeran y dotaran de tierras a dichos pueblos por la vía agraria⁸⁶.

Ahora bien, en cuanto a la cuarta fase histórica que estamos analizando, resulta evidente que los países hispanoamericanos viven un *pluralismo jurídico en transición*, resultado de la fragilidad que tienen algunos de los principios sobre los que descansa el Estado-nación en su versión clásica y de las presiones y complejidad que ejerce su interconexión con los ámbitos nacional e internacional:

Por una parte, como hemos visto, han ocurrido cambios legislativos de importancia significativa en el campo de los derechos indígenas del mundo en las últimas dos décadas. La expedición de diversos instrumentos jurídicos internacionales y regionales que los regulan con un enfoque de diversidad cultural cada vez más innovador y favorable para preservar su derecho al territorio, a la cultura, al etnodesarrollo, a la autodeterminación y a su propia identidad. En dicho viraje han tenido que ver cambios históricos de importancia mundial y la participación directa de representantes de pueblos indígenas, de expertos del continente y de organizaciones no gubernamentales hispanoamericanas en foros y espacios que solían estar reservados a los representantes de los diversos Estado-nación. Esta disposición hacia la apertura y el intercambio de ideas rendiría como fruto el cambio de orientación de numerosos preceptos internacionales generales y la aprobación y ratificación de los instrumentos en materia indígena que hemos ido mencionando (en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la de Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la ONU y de la OEA y otras Convenciones multilaterales impulsadas por diversos organismos internacionales).

⁸⁶ “Se debe recordar que la restitución de tierras a las comunidades indígenas figuró desde un inicio en el programa revolucionario, tanto en el llamado ‘Plan de San Luis’ preparado por Francisco I. Madero cuando inicia su lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz, como en el Plan de Ayala del líder campesino Emiliano Zapata. Todo ello será recogido en el decreto de 1915, firmado por el presidente Carranza, con el que se inicia la reforma agraria (en virtud de la cual tendrán derecho a obtener tierras: a) las comunidades que demuestren haber sido privadas ilegalmente de ellas; b) las comunidades que no pueden demostrar despojos ilegales pero que tienen necesidad de tierras.” *Cfr.* Marco Aparicio Wihelm, *op.cit.*, ver nota 61, p. 37

Por otra parte, el Estado-nación hispanoamericano ha estado bajo intensa presión internacional en los últimos dos décadas. Presión que se manifiesta por su especial inserción en el llamado proceso globalización capitalista que favorecen las grandes potencias hegemónicas, los organismos financieros internacionales y las corporaciones transnacionales en búsqueda de nuevos mercados para sus productos o puntos de distribución hacia otros mercados. Elementos que lo llevarían a flexibilizar sus políticas monetario-financieras, dismantelar su sistema arancelario y los esquemas proteccionistas de que gozaban varios de los sectores económicos nacionales, privatizar sus empresas públicas, abrir sus sectores estratégicos a la inversión extranjera directa, etc. Un conjunto de factores que orillaron al Estado a transformar el marco constitucional y las legislaciones secundarias de campos específicos de la actividad económica o financiera para garantizar las condiciones de operación, reserva y autonomía que las diversas corporaciones transnacionales exigían en un momento dado para realizar sus inversiones en operaciones agrícolas, industriales, comerciales o de posicionamiento en dichos países. Son muchos los sectores económicos monopolizados por esas entidades y varían de país en país.

No obstante lo anterior, en años recientes hemos sido testigos del arribo de regímenes gubernamentales en América del Sur, dispuestos remontar esa presión internacional, lo que ha conducido a la modificación de sus marcos jurídicos y condiciones precisamente en sentido contrario.

TABLA IV**Luchas de los pueblos indígenas (causales)***Constantes culturales de lo jurídico (aspectos antagónicos y complementarios)**Esquema dinámico de relaciones socio-jurídicas, históricas y culturales**Plano de aproximación: América Latina y México*

Latinoamérica	Caracterización	México
<u>Fase Precolombina</u>		
Coexistencia de regímenes jurídicos antes de la conquista a excepción de los imperios inca y azteca.	Pluralidad jurídica multicultural	Se presume la coexistencia de sistemas jurídicos de diferentes culturas precolombinas antes del establecimiento del imperio azteca en Mesoamérica.
<u>Fase colonial</u>		
Se trata de un régimen jurídico de raigambre hispano-arábiga impuesto desde la metrópoli por la corona española a sus colonias.	Hegemonía jurídica monocultural ejercida por un poder externo.	Culturas sujetas a: <ul style="list-style-type: none"> - aislamiento geográfico y asignación de tierras para el autoconsumo; - permisividad de manifestaciones culturales y de normas indígenas, condicionada a las leyes monárquicas y a la moral cristiana; - sometimiento y explotación de la población indígena por formas derivadas de la esclavitud: encomienda, repartimiento y servidumbre por deudas. <p>Esquema de separación de indios de otros grupos sociales. Tratamiento jurídico tutelar y de asimilación por considerar su incapacidad (Leyes de Indias).</p> <p>Se establece un sistema de castas que determina privilegios y derechos en función de los distintos grados de mestizaje.</p>
Un tipo de colonización caracterizado por su autoritarismo y centralismo, fruto de la contrarreforma, monárquico-imperial y evangelizador.		
Una estructura social basada en el régimen de castas en Perú y México que impone diferenciaciones sociales, fueros y privilegios en función de grados de mestizaje con las poblaciones nativas.		
<u>Fase independiente</u>		
Se trata de un Estado oligárquico en que las élites nacionales de estirpe militar, al principio, y luego las burguesas, prolongan la estructura del poder e instituciones heredadas de la colonia.	Hegemonía jurídica monocultural ejercida por un poder doméstico	Al alcanzarse la independencia de México, la posición socio-jurídica de que gozaba el indígena en la anterior fase desaparece. No se reconoce diferenciación étnica alguna a los pueblos originarios.
Se construye un cuerpo normativo más o menos completo en los diferentes países (compuesto por Constituciones, leyes y reglas) que refuerzan el status quo y que niegan todo reconocimiento por		Cada indígena es considerado individualmente como un sujeto más del espectro social (bajo los principios liberales de igualdad y libertad ante la ley). El término indígena es excluido de los textos constitucionales (1814, 1824, 1836, 1847, 1857 y 1917).
		Es una fase de pérdida de los territorios

diferenciación étnica a los pueblos autóctonos.

La mayoría de los Estados de la región son gobernados por las minorías criollas. Se impone un único orden y una jurisdicción nacionales.

Privan los principios liberales del Estado-nación y, en algunos espacios, el reforzamiento del aparato militar para mejor control social y económico de las regiones y de los caciquismos políticos locales.

No obstante lo anterior, los pueblos indígenas continúan rigiendo su vida comunitaria conforme a sus usos y costumbres (sobre todo en países de alta concentración de población indígena del continente).

Fase en transición

Se produce un reconocimiento de la pluriculturalidad y la multietnicidad en la mayoría de los textos constitucionales latinoamericanos.

Sin embargo, en algunos casos, se trata de reconocimientos jurídicos meramente formales que presentan similitudes en algunos aspectos:

- no admiten derechos originarios anteriores a la idea del Estado-nación;

- no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derechos públicos colectivos.

Pluralismo jurídico multicultural en formación.

indígenas, imposición monolítica del Estado y de la jurisdicción nacionales.

La expedición de las leyes de Reforma que buscaba la desamortización de los bienes de la Iglesia católica propicia la expansión del latifundio en el campo y el despojo de las tierras de los pueblos indígenas al amparo de dichas leyes.

Se producen a contrapelo revueltas indígenas en Yucatán y la Huasteca y luchas de resistencia a lo largo del siglo XIX.

Con la revolución, los pueblos indígenas buscan la restitución de tierras y el retorno del status diferenciador del que se gozaba en la fase colonial (el tutelaje de las Leyes de Indias). Los gobiernos posrevolucionarios emprenden políticas de asimilación del indígena (sin lo indígena) a lo largo del siglo XX.

El indigenismo liquidacionista de la reforma salinista del artículo 27 constitucional pretende la modificación de la base de sustentación comunal de los pueblos indígenas.

La concepción de la cultura jurídica dominante prevalece más agudamente en el caso de México a nivel nacional (no obstante, la existencia de derechos sociales en México desde la Constitución de 1917).

El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas no alcanza a romper la concepción monocultural y etnocida del Estado-nación y del Derecho (reformas de 1992 y 2001).

Se trata de un pluralismo jurídico fáctico disociado del Derecho Positivo Nacional que promueve un indigenismo *liquidacionista*, si se toma en cuenta el espíritu de la reforma salinista del artículo 27, que, en el fondo, busca que los pueblos indígenas sean competitivos, modifiquen su base de sustentación comunal y puedan transmitir incluso el dominio de áreas de uso común a sociedades civiles y mercantiles, como excepción a la protección especial que suponen gozar las tierras comunales como espacios inalienables, imprescriptibles e inembargables⁸⁷.

⁸⁷ Ver los artículos 99 y 100 de la *Ley Agraria*. Puede consultarse el texto vigente de esta norma al día 9 de febrero de 2009 en *InfoJus*, (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM): <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/ctfed/12.htm?s=> . Consulta de febrero 15, 2009.

2.2 Enlaces

La transformación que hemos tratado de sintetizar en los puntos anteriores da cuenta de las mutaciones que ha sufrido el Estado-nación hispanoamericano en los últimos años. Un Estado que De Sousa Santos categoriza como heterogéneo, porque su soberanía es cuestionable y, porque se encuentra en una fase de transición difícil y compleja para poder conducir y armonizar con éxito un pluralismo en extremo complejo. Quizás a ello se deban las reticencias que observa el comportamiento de los Estados hispanoamericanos al intentar trasladar al ámbito interno los compromisos asumidos internacionalmente en la esfera de los derechos indígenas. Como lo hace ver y explica José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes:

La colonización externa primero y luego la interna, es la promotora de las acciones de rechazo al pluralismo cultural en Mesoamérica y se construye en bases de prejuicios [...] El monismo legal imperante sólo concibe la existencia de un sistema u orden jurídico exclusivo que viene desde la invasión española con la Querrela de los justos títulos de la Corona para imponerse en las Indias, que se agravó con el juspositivismo, bajo las premisas comtianas de los postulados sociológicos de la estática y la dinámica, o sea “el orden y el progreso”, tomando como referencia, como la única fuente principal y primigenia la ley como fuente principal del derecho, creando en los operadores de justicia una actitud dogmática y fetichizada. El Estado de corte etnocrático para el caso, monopoliza la violencia legítima, la producción jurídica por medio de los poderes del Estado. La costumbre jurídica es aceptada siempre que no sea contraria a la ley y además si fuese el caso, se puede tipificar como delictuosa por pretender afectar el orden público, la seguridad del Estado y por supuesto el estado de derecho.⁸⁸

De este modo, las modificaciones constitucionales que se produjeron en el período de referencia en casi todos los países, presentan las siguientes peculiaridades en común: se trata de declaraciones de reconocimiento formal de la pluriculturalidad y composición multiétnica originarias; sin embargo, no se reconoce ese derecho como un derecho anterior al surgimiento de la idea de Estado. Se acepta la existencia de la diferencia cultural e identitaria de los pueblos, pero en algunos casos no se les considera sujetos de derechos, por ende, no se admite en realidad sus derechos colectivos. Permanece todo hilvanado y sujeto a la no contradicción con los preceptos nacionales y los derechos individuales consagrados en la Constitución. Hay escasa articulación de los preceptos reformados con el resto de preceptos constitucionales. Wihelm plantea las siguientes interrogantes en torno al estadio de incertidumbre en el que nos encontramos:

Saber cuál es el vigente marco de referencia de toda la problemática que tratamos, implica cuestionarnos hasta qué punto, a cinco siglos del inicio del colonialismo jurídico y político, el actual reconocimiento constitucional de la base pluricultural de las sociedades latinoamericanas y su correlativa garantía de los derechos culturales indígenas rompe con la concepción monocultural, y en consecuencia etnocida, del Estado y del Derecho (del Estado de Derecho). ¿El reconocimiento de la pluralidad comporta una organización institucional y una producción jurídica también pluralistas?; ¿Los derechos indígenas que se reconocen permiten el desarrollo autónomo de cada grupo cultural?; ¿Se supera, en definitiva, la anterior disociación entre la realidad formal (Estado nacional basado en una sociedad

⁸⁸ Véase *Derecho indígena en Mesoamérica*, *op.cit.*, ver nota 24, pp. 117 y 119.

homogénea) y fáctica (base multicultural y existencia de un pluralismo jurídico fáctico)?⁸⁹

Esta ambigüedad, en efecto, nos habla de una etapa intermedia de contradicciones múltiples, que testifican una relación antagónica de criterios para enfrentar dos tipos de situaciones: las externas, (de arriba hacia abajo), compuesta por las corporaciones mencionadas, que se mueven con plena libertad y casi al margen de las diatribas del Derecho Nacional y el poder omnímodo del Estado, y, las internas, (de abajo hacia arriba), compuesta por el conjunto de sistemas fácticos que regulan la vida de los pueblos indígenas en una situación totalmente disociada del Derecho Nacional con un Estado que se resiste a reconocerlos y no sabe como articularlos.

El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en México (reformas de 1992 y 2001), no rompe tampoco con la concepción monocultural y etnocida del Estado y del Derecho. Se trata de una reforma epidérmica, que perpetúa en el fondo el sometimiento de las diferencias con la esperanza quizás de la eventual asimilación. Una rémora de indigenismo igualitario que no comporta una nueva organización de las instituciones, ni contempla una concepción pluralista del Derecho, ni incentiva el desarrollo autónomo de las culturas de los pueblos indígenas.

⁸⁹ Ver Marco Aparicio Wihelm, Marco, *op.cit.*, ver nota 61, p.3.

CAPÍTULO II

Vinculación teleológica y alcances teórico-jurídicos

A. Semejanzas y diferencias prospectivas

1. *Preservación de un mundo pluricultural*

1.1. Estructura teleológica

Es necesario en este capítulo comenzar por esclarecer qué significa la estructura teleológica de todo quehacer humano. Y para ello, tengo que admitir mi necesidad de apelar a la formación vitalista que abrevé en mis años mozos de varios ius-filósofos occidentales ilustres. De acuerdo con esa perspectiva, que confieso reducida, diré que vivimos los seres humanos condenados a decidir a cada momento lo que tenemos que hacer en el siguiente, es decir, vivimos pre-ocupados a cada instante sobre cuál va a ser el contenido de nuestras decisiones en adelante. Una preocupación que parece irremisible a la acción humana, si consideramos que, como individuos siempre tenemos ante nosotros una pluralidad de opciones que habrá que elegir, cuyo número estará determinado por las circunstancias espacio-temporales que enfrentamos a cada momento. De ese modo, a cada decisión consciente corresponderá un por qué y un para qué de esa acción. Algo, que nos permite ver, entrever o comprender a fondo el sentido que tienen esas acciones y el quehacer en general del hombre¹.

Ahora bien, independientemente de que esta reflexión sea relativa y cuestionable desde enfoques culturales distintos- dados los elementos frágiles de su condición antropocéntrica y de estirpe occidental- y, de los límites que tiene la voluntad y el quehacer humano bajo una perspectiva de vida que se ha demostrado altamente interdependiente en sus elementos- su determinismo nos ayuda no sólo a explicar con palabras simples lo que en Filosofía del Derecho se conoce como estructura teleológica de las acciones humanas, sino a fundamentar con una lógica de articulación sociológica rigurosa, los contenidos y alcances prospectivos de este capítulo.

Tal como lo traslada Niklas Luhman al ámbito de los sistemas sociales:

El sentido es la estrategia de selección con la que los sistemas sociales se enfrentan a la complejidad del entorno. Se basa en la capacidad humana de negar y negar reflexivamente [las culturas indígenas]. A través de la negación, los sistemas disponen de la capacidad de

¹ “La estructura del hacer consiste en que se quiere hacer lo que se hace, *por algo* (por un motivo, que es una urgencia, un afán) y *para algo* (con una finalidad, que es el resultado de la actividad, esto es, la obra). Así pues, la vida humana, es decir, lo que el hombre hace, se califica por tener un *por qué* (motivo) y un *para qué* (finalidad), lo cual constituye un sentido, un poseer sentido. Anotemos en este momento que acabamos de tropezar con algo que no habíamos encontrado en el mundo de la naturaleza: con el *sentido o significación*... Con esto se lleva el estudio de lo humano a una radicalidad y profundidad desconocida en el pensamiento del pretérito. En lo humano hay naturaleza; hay cuerpo y alma; pero la esencia propiamente humana no es nada de eso, sino la decisión de ponerse a utilizar los mecanismos y elementos que le ofrece el mundo, respondiendo a la necesidad que le estimula para hacer lo que se propone como fin”. Luis Recaséns Siches, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, D.F., c1959, 1965, pp.75-76.

seleccionar sin eliminar definitivamente las posibilidades no seleccionadas. El sentido es el modo en que los sistemas sociales procesan la complejidad y, por lo mismo, es una categoría innegable [...] La complejidad del mundo es accesible a los sistemas en términos de sentido, en la comparación entre lo actual y lo potencial².

Si bien, en el capítulo anterior nos avocamos a analizar y sistematizar los aspectos histórico-sociológicos y jurídicos que explican, bajo un enfoque comparado, las razones que llevaron a una multiplicidad de pueblos y naciones aborígenes, entre otros, los pueblos indígenas de México, a luchar por el reconocimiento de sus derechos, en este capítulo trataremos de comprender para qué lo hicieron, hacia dónde se dirigen esas luchas y esos reconocimientos jurídicos, qué indican, qué significan, hacia adónde apuntan en el futuro.

Se busca averiguar si, contando con esos ingredientes que nos faltan, es posible completar la parte faltante de la estructura teleológica de dichos fenómenos tanto a nivel internacional, como nacional, tanto a nivel sociológico como jurídico y entretener con ello, un marco teórico o aparato crítico firme (plenamente validado por la Filosofía del Derecho de nuestro tiempo y por las nuevas corrientes del pensamiento sociológico jurídico), con el cual enfocar, interpretar y resolver dinámicamente los problemas que plantea nuestro objeto de análisis, a saber, los derechos indígenas, en los subsiguientes capítulos.

¿Qué tipo de herramientas teóricas requerimos para columbrar ese aparato crítico de nuestro estudio y, desde qué perspectiva o enfoque lo haremos? Yo creo que el enfoque idóneo tiene que ser cultural para empezar, en la medida en que el ángulo de aproximación para dilucidar un propósito de esa naturaleza debe someterse al cuestionamiento de diversas disciplinas en el propósito de comprenderlo en todo su dinamismo³. Y, creo que el tratamiento metodológico más adecuado que nos permitiría explorar su complejidad diacrónica exige de una metodología prospectiva en estos momentos.

1.2 Prospectiva

¿Qué es la prospectiva, cómo incorporarla?

Los estudios de futuro tienen una metodología especializada para construir generalmente, lo que los expertos en esa disciplina llaman escenarios de mediano y largo plazos. Dichos estudios muchas veces no toman en cuenta elementos de la realidad, porque su propósito está dirigido a construir escenarios hipotéticos positivos o negativos. Es decir, cuya

² Ver Niklas Luhman, *El Derecho de la Sociedad*, (traducción de Javier Torres Mafarrete, Universidad Iberoamericana, UNAM, México, D.F.), c1993, 2002, p. 31.

³ “La Sociología de la cultura insiste mucho en el condicionamiento de los objetos por el interés del sujeto, interés que, a su vez, viene condicionado por las situaciones histórico-sociales de cada momento y lugar. Así, por ejemplo, han hecho especial hincapié en ello los sociólogos norteamericanos Carlos H. Cooley y Roberto MacIver; y sobre todo Carlos Mannheim... Dichos autores —y desde luego otros muchos más— vienen a concordar en el rechazo de la suposición de objetos por entero independientes del sujeto; y por el contrario, subrayan la relación íntima entre el sujeto y los objetos que constituyen su mundo (entre otros, el Derecho, SIC) [...] El sujeto no vive abstractamente con independencia del espacio en que se halla, ni fuera del tiempo, antes bien, en un lugar, en un determinado momento de la historia y enmarcado por una situación social y cultural concreta, es preciso hacer hincapié en el influjo que esos factores colectivos ejercen sobre el conocimiento de los objetos y sobre su trato con ellos”. Véase Luis Recaséns Siches, *op.cit.*, p. 81.

realización depende de la ocurrencia de ciertas variables o de determinados fenómenos o eventos. Se trata de escenarios contruidos intencionalmente para ser manejados como escenarios alternativos por aquellos organismos, empresas o entidades interesadas en una planeación estratégica de largo plazo⁴.

La prospectiva, en cambio, es un tanto diferente. Basa sus pronósticos en factores o variables reales y comprobables cuya proyección a futuro se realiza analizando tendencias de fenómenos y hechos reales (que son diagnosticados conforme a procedimientos rigurosos que utiliza esa disciplina), por lo que resultan más confiables⁵. Con base en dichos estudios, es posible afirmar hoy en día que las tendencias del cambio a nivel mundial parecen indicar dos fenómenos, cuyo desplazamiento hacia futuro es aparentemente yuxtapuesto o antagónico.

Por un lado, el proceso de globalización impulsado por las grandes corporaciones multinacionales y por los principales centros hegemónicos actuales de la parte occidental del orbe, (principalmente, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón), así como por los organismos económico financieros internacionales que le son afines: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio⁶. Dichas empresas, organismos y gobiernos actúan en coordinación estratégica para impulsar un tipo de proceso de desarrollo a escala internacional que garantice en su favor la dominación económica, política, social y cultural de los pueblos y naciones localizados en los llamados espacios periféricos.

⁴ “Los Estudios de Futuro buscan ofrecer una amplia gama de visiones y alternativas, poniendo el foco de atención en el largo plazo. Por esta razón los futurólogos subrayan las plurales de las palabras ‘estudios’ y ‘futuros’ y, con ese énfasis, han desarrollado metodologías e imágenes-objetivo que pueden contribuir a una planeación mas imaginativa y holística, capaz de manejar posibilidades de un rango, lo suficientemente amplio, para colegir aspectos sistémicos, sistemáticos y comparativos de los problemas. Por ejemplo, los estudios de futuro han hecho algún progreso, compartido con la planeación, acerca de cómo reunir información de diversos grupos o disciplinas. Dado que muchos de los estudios de futuro tienen que atender problemas ‘globales’ (en el sentido temporal, secular y geográfico), proporcionan contextos esenciales para ubicar preocupaciones mas específicas de carácter sectorial, urbano, regional o nacional”. Sam Cole, “Dare to Dream: Bringing Futures into Planning”, en *Journal of the American Planning*, Vol. 67, N° 1, Autumn, 2001, p. 374.

⁵ “Los que prospectan o realizan planificación están bastante familiarizados con las proyecciones de largo plazo. Por largo tiempo, especialmente en Europa occidental y oriental (y en algunas naciones del Tercer Mundo), hemos sido testigos de una variedad de planes bien integrados de corto, mediano y largo plazos, así como de instituciones establecidas para formularlos. Hoy día, los pronósticos realizados por planeadores urbanos, regionales y nacionales (incluyendo por ejemplo las proyecciones de condados y de agencias metropolitanas), pueden extenderse fácilmente al 2025. En esos pronósticos, las posibles variaciones a la tendencia principal, son un modesto referente a la alza o baja en que se puede mover dicha tendencia”. *Ibid.*, p. 378.

⁶ “Hay tres tipos de globalización: la económica -la cual es ordenada, ya que está normada por los gobiernos y medida por el Producto Interno Bruto-; la petrolera -en donde para su análisis se tienen que contemplar variables geoestratégicas, económicas y políticas-; y la financiera -en donde no se dan intercambios-”. Palabras de Alfredo Jalife Rahme citadas por Víctor Saavedra en su nota periodística (intitulada, “Alfredo Jalife propone la búsqueda de un neorenacimiento humanista”). La conferencia fue sustentada por el primero el 26 de septiembre 27, 2007 en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). La nota fue publicada al día siguiente, Jueves 27 de septiembre 2007, en el *Portal del ITESO*, <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/ITESO>. La consulta fue realizada en la segunda fecha.

Este proceso de *mundialización homogeneizante* ha tenido como filosofía política un conjunto de ideas cuya verosimilitud resulta cuestionable hoy en día: por ejemplo, se afirma que el neoliberalismo ha garantizado intercambios equidistantes y significado progreso para todos los Estados en la era de la información; que las empresas transnacionales han brindado apoyo a los países en desarrollo, gracias no sólo a beneficios tangibles de orden laboral y de inversión, sino al estímulo que ello ha representado para elevar la productividad de las empresas locales; que el proceso de globalización en sí es inevitable dado el grado de interdependencia de los flujos económicos, el avance de los sistemas de cómputo, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones satelitales. En el campo geoestratégico-militar, dicha tendencia se corrobora, por la supremacía nuclear que ostenta el poderío militar de los Estados Unidos y que afecta el devenir de las relaciones internacionales, comparado con el poderío nuclear que tienen otras potencias nucleares como Rusia, Francia, Gran Bretaña, India, etc. Algunos consideran que esa tendencia nos está llevando hacia un mundo unipolar.

Sin embargo, otros analistas afirman lo contrario. Con base en algunos factores soslayados por los diagnósticos sobre los que se funda esa tendencia globalizadora, éstos proyectan a futuro un proceso contrario que apunta a la desglobalización⁷. Por una parte, los de carácter estrictamente local, que emergen como contracorriente de la pretendida globalización⁸. Por otra parte, están los de orden internacional: la libertad sin cortapisas con que se desplazan inmensos flujos financieros por todo el orbe, el debilitamiento y grado de endeudamiento actual de la economía estadounidense, su derrota en la guerra contra Irak, su dependencia creciente de fuentes de abastecimiento energético foráneos, etc.⁹; el

⁷ No así en la visión de Morín: “la segunda mundialización progresa al mismo tiempo que la primera. No puede sino reforzarse en los desarrollos de los círculos virtuosos evocados más arriba, en la expansión de una cultura mundial alimentada de diferentes culturas, en la progresión de la conciencia planetaria. Todavía no se ha puesto de relieve la política al servicio del ser humano (antropolítica), que debería conducirnos a civilizar la tierra en una sociedad-mundo”. Edgar Morin, *El Método V. La humanidad de la humanidad, la identidad humana*, tr. Ana Sánchez, 2ª ed., Cátedra, Madrid, c2001, 2003, p. 263.

⁸ Souza registra algunos fenómenos peculiares de reapropiación o resignificación social que tienen lugar ahora en África: “Desde la perspectiva de la globalización neoliberal, las autoridades tradicionales son ejemplos paradigmáticos de lo que no puede ser globalizado en África. Bajo esa lógica, lo que no puede ser globalizado, no resulta de interés para la globalización neoliberal, aunque sí puede ser estigmatizado como una peculiaridad de África, es decir, como un impedimento que poseen las sociedades africanas para abrirse a las virtudes que ofrece la economía de mercado y la democracia liberal. Sin embargo, lo que se convierte en un objeto de estigmatización, está siendo reapropiado por los grupos sociales subalternos como algo específico y positivo, como una fuente de resistencia en contra de una modernidad global (de carácter occidental) excluyente. Ese es precisamente el tipo de reapropiación y resignificación que le han dado las esferas tradicionales de poder en la actualidad. Hoy día, la recuperación de lo tradicional en África, más que ser una alternativa no-tradicional a la modernidad occidental, es la expresión de un reclamo por una modernidad alternativa. Dado que esto está ocurriendo a todo lo largo y ancho de África, y, de hecho, se ha estado esparciendo por todo el Sur global, es una forma de globalización que se presenta a sí misma como resistencia a la globalización”. Ver Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique” en *Law & Society Review*, Vol.40, Núm.1, 2006, pp. 60 y 61.

⁹ A este respecto, José María Tortosa, hace un parangón interesante: “Durante la guerra fría, mientras el sistema económico soviético se iba hundiendo lentamente, la reforma interna era imposible porque aquellos que estaban situados en los puestos más altos reconocían el mal funcionamiento del sistema pero no podía hablar de ello con franqueza. Los Estados Unidos están ahora en una situación semejante. Su posición cada vez más débil en el sistema comercial mundial es obvia y cargada de presagios, sin embargo los líderes de la política, los negocios, las finanzas y los medios de comunicación no se atreven a discutir lo que está

surgimiento y grado de desarrollo de varios bloques económicos y de circuitos financieros independientes; la emergencia embrionaria de acuerdos entre países productores de gas natural (como Rusia, China, India y Brasil) y, la potencialidad de las propias economías emergentes a nivel de países o de regiones¹⁰. Por último, está el propio interés de las Naciones Unidas y algunas de sus organizaciones por impulsar los cambios hacia la diversificación de lo político, económico, social y cultural. Indicadores que apuntan a la terminación de la era de la hegemonía mundial de los Estados Unidos y de los organismos financieros mencionados en los términos analizados¹¹. Dichos estudiosos piensan que se está viviendo una tendencia dirigida a la multipolaridad desde el punto de vista geopolítico, estratégico y militar.

Quienes abogamos por la armonía planetaria y la vigencia biosférica debemos colocarnos sin tapujos en favor del orden multipolar. El problema primordial es más bien de orden metafísico, cuando EU padece la patología de imponer su supremacía unipolar al precio que fuere y al no saber convivir con el resto del planeta, lo cual se subsume en la imposición de la desregulada globalización financiera feudal¹².

1.3 Tendencias a futuro

Ahora bien, dentro de ese escenario transitorio aparentemente antagónico, nos corresponde ponderar lo referente a nuestro objeto de estudio: la pluriculturalidad como *desideratum* de la mayoría de los Estados que componen la comunidad internacional¹³. Esta tendencia

sucediendo y sus causas. En su lugar, se dedican a reciclar los habituales bromos sobre los beneficios del libre mercado y sobre la confianza en que todo funcionará de la mejor manera posible". José María Tortosa, *La agenda hegemónica, amenaza a la universidad intercultural*, Centro de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidades de Cuenca, Ecuador y de Alicante, España, 2005, p.11.

¹⁰ "A nuestro humilde entender, más que un sucesor propiamente dicho seleccionado entre la bipolaridad de la Unión Europea y China, el mundo se encamina hacia la multipolaridad que está sustituyendo a la fracasada unipolaridad anglosajona sepultada en las arenas de la antigua Mesopotamia". Alfredo Jalife Rahme, "¿Qué sigue después de la caída del imperio de Estados Unidos?", en *La Jornada*, julio 29, 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/29/index.php?> Consulta diciembre 11, 2007.

¹¹ Mientras convino el modelo de la globalización en todas sus manifestaciones (financiera, económica, mercantil, energética y de software), los Estados Unidos, otrora superpotencia unipolar, abogaban por un libre comercio irrestricto y desregulado que le aportaba los mayores dividendos y que algunos analistas situaban en jugosas ganancias anuales. Sin embargo, de unos cuantos años a la fecha Estados Unidos ha sido desplazado en diversos frentes de la globalización: el económico y mercantil por China; el energético por Rusia y la OPEP; y el del software por la India. Por lo que toca al liderazgo indisputable que tenía en la llamada globalización financiera, también ha sucumbido debido al suicidio de sus múltiples burbujas especulativas que la orillaron a la decadencia, en medio de una dolorosa recesión que le hará pagar crudamente todos sus excesos de alquimia bancaria. *Pfr.* Alfredo Jalife-Rahme, *idem*.

Alfredo Jalife-Rahme, "Crisis de la globalización: Hillary fustiga la Ronda Doha", en *La Jornada*, diciembre 12, 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/12/index.php?section=opinion&article=022o1pol>. Consulta de diciembre 17, 2007.

¹² *Idem*.

¹³ No obstante que, en general, "la práctica observable en la "construcción nacional", tanto de los Estados a la búsqueda de su nación como de las naciones a la búsqueda de su Estado, sea la opuesta a la intercultural: partiendo del modelo del "terrorismo lingüístico" del Abbé Gregoire en tiempos de la Revolución Francesa y con los añadidos que aportarían el nacionalismo alemán e italiano del siglo XIX, tanto unos (Estados) como otras (naciones) procuran practicar el "monoteísmo cultural", tomando la propia cultura como la única defendible e incluyendo en esa defensa el rechazo de cualquier "impureza" que le pueda proporcionar el contacto con otras culturas dentro del propio territorio (si es que tal pretensión territorial tiene sentido) o fuera

creemos que se corrobora no sólo por la directriz hacia la cual apuntan varios de los instrumentos legislativos de rango internacional mencionados en el capítulo anterior¹⁴, sino por la reciente Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la mayoría de los Estados miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas¹⁵. No obstante que sus dispositivos no sean vinculantes u obligatorios para los países signatarios y mucho menos para los países que se opusieron a la misma (Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda), su aprobación mayoritaria revela un claro interés del concierto de las naciones por preservar a futuro la diversidad de las culturas. Lo cual, nos parece que, confirma la parte de la estructura teleológica que nos faltaba. Esto es, la finalidad, el para qué.

Obviamente, que las tensiones no se acaban. La proyección a futuro del neoliberalismo, las guerras y las pretensiones hegemónicas que se ciernen a diario sobre el orbe, pueden implicar no sólo un retroceso de procesos históricos y conquistas ya alcanzadas por la comunidad internacional, (como la prohibición y condena del colonialismo, las distintas declaraciones y convenciones sobre tópicos relacionados con los derechos humanos y la protección de las identidades culturales que se han pronunciado en diversos espacios y organizaciones internacionales), sino un atentado abierto contra la riqueza cultural, la pluriculturalidad y la matriz de valores y conocimientos humanos que entraña su diversidad por cuanto a concepciones, visiones históricas, formas de vida y solución a problemas humanos variopintos¹⁶. Un riesgo de carácter civilizatorio que podría

de él. En el primer caso, tenemos los problemas con las culturas "inferiorizadas" (indígenas, de pueblos originarios, por ejemplo) entre las que están las de los inmigrantes. En el segundo caso, tenemos los purismos lingüísticos (y culturales), a veces chauvinistas en exceso, frente a elementos de lenguas o culturas distintas de la propia que muchas veces se ven como amenazas a la propia o se usan como parte del victimismo que es propio de algunos nacionalismos que necesitan del "otro" para justificar su existencia. Ver José María Tortosa, *op.cit.*, ver nota 9, p.5.

¹⁴ Véase el *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, (2ª ed., OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima), 2007. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse en:

http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=1380&Itemid=1152.

Consulta de febrero 15, 2008. Asimismo, la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales* (adoptada por la 33ª sesión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en octubre de 2005. Instrumento que entró en vigor el 18 de marzo de 2007). La versión oficial de este último documento puede consultarse en:

[http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

[URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) Consulta de mayo 8, 2009.

¹⁵ Véase *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en la 107ª Sesión plenaria del 61º período de sesiones, el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse también en : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement> Consulta de febrero 15, 2008.

¹⁶ Bajo la perspectiva de Morin lo que falta, en primer lugar, "es el poder de regulación y control. No existe ninguna instancia que pueda disciplinar los desarrollos incontrolados del cuatrimotor constituido por la alianza ciencia-técnica-industria-ganancia...La amplitud y el carácter vital de los problemas planetarios requieren un derecho común de la humanidad, instancias mundiales y, todavía mejor, confederaciones religadas en estas instancias.. Las naciones son a la vez una necesidad como conservadoras vivientes de culturas e identidades, focos de democracia, resistencias a las fuerzas anónimas mudas por la ganancia. Las naciones deberían ser integradas pues en una comunidad planetaria, mientras que actualmente inhiben las potencialidades de ésta". (*El Método V...*, *op.cit.*, ver nota 7, p. 267).

amenazar a las generaciones presentes y futuras de los distintos pueblos y naciones periféricas¹⁷.

Los beneficios mundiales que pueden desprenderse si se asume la vitalidad de la esfera semiótica y valorativa del principio en el futuro (la riqueza y diversidad culturales en tanto que propósito comunitario fundamental tanto de la comunidad internacional en su conjunto, como de los diversos países que han ratificado los instrumentos generados por la legislación internacional e incorporado a sus marcos internos), permitirá proteger el legado cultural vivo de los pueblos indígenas de los diversos territorios de mayor riqueza cultural localizados en espacios periféricos. Ello, además de preservar la vida humana, contrarrestar la anunciada decadencia de Occidente y la pérdida del sentido de las cosas de la época que vivimos, prever una etapa de florecimiento científico y cultural de promisorias consecuencias para todos.

Independientemente de cuál sea la evolución histórica de las dos tendencias analizadas y, finalmente su desenlace en términos políticos, cabe preguntarnos, ¿cómo caracterizar los retos estrictamente jurídicos que se han suscitado y se avizoran a futuro en lo concerniente a los derechos de los pueblos indígenas, cuando proliferan evidencias hacia la armonización de los sistemas jurídicos a escala global y regional (que atienden indistintamente a intereses en juego contrapuestos de una u otra de las tendencias esbozadas). Marco Aparicio Wihelm, por ejemplo, nos dice, con base en la valoración de los textos constitucionales latinoamericanos:

A partir de los diferentes textos, se va a intentar esclarecer el alcance de una serie de cambios. Se trata de poder contar con los elementos que nos permitan, más allá de la literalidad de algunas de las declaraciones constitucionales más ambiciosas, entrever si en realidad nos hallamos o no ante una verdadera transformación de los presupuestos del Estado-nación que surge de la descolonización; si de los términos y concreciones del anunciado reconocimiento de la pluralidad cultural se puede asegurar un respeto real de la pluralidad jurídica. O en términos más generales, si se abre la puerta a la consolidación de una nueva estructura estatal que, afectando tanto al armazón político como al jurídico, lleve hasta sus últimas consecuencias la idea de un Estado de base pluricultural. Otra manera de plantearlo, sería preguntándonos si estamos o no definitivamente ante el tránsito del igualitarismo jurídico monocultural¹⁸ propio de la idea de Estado de Derecho importado de la tradición liberal occidental (basado en la división de poderes y la protección de los derechos individuales), hacia una suerte de igualitarismo jurídico pluricultural que conecta con la idea de un Estado que responde a la realidad cultural diversa de su población (basado en la protección de los derechos colectivos como precondition de la efectividad de derechos

¹⁷ El problema se hace particularmente grave cuando una cultura no sólo se cree superior a las demás (y, por tanto, con derecho a defenderse de las inferiores, como es el caso de algunos musulmanes) sino que, además, se encuentra en posición de poder para imponer a las demás sus propios criterios y contenidos, como sucede con algunos miembros de la llamada cultura "occidental", "judeo-cristiana" o "moderna". Ver Tortosa, *op.cit.*, ver nota 9, p. 10.

¹⁸ El concepto había sido utilizado antes por Jorge A. González Galván, "El Estado pluricultural de Derecho: los principios y los derechos indígenas constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm.88, año XXIX, septiembre-diciembre de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p.170.

individuales)¹⁹.

En suma, ¿a qué tendencia pertenecen o parecen pertenecer los esfuerzos de unificación legislativa que se ha producido a la fecha en el ámbito de los derechos culturales y de los pueblos indígenas a escala internacional?

Nosotros creemos que a la tendencia que busca la instauración de un orden multipolar basado en la preservación de la riqueza y la diversidad de culturas.

Estas disyuntivas plantean, a su vez, antagonismos que parecen afectar hoy en día y a futuro la naturaleza y funcionalidad del propio orden jurídico internacional²⁰. Es evidente que éste se halla en transición, al oscilar, entre el reforzamiento de una comunidad integrada únicamente por los Estados-nación, o la formación de una nueva superestructura que incluye a los nuevos actores que participan en la escala política y económica del ámbito internacional²¹.

Ahora bien, ¿qué pasa a nivel interno? En el siguiente apartado, hemos de estimar si, como parte de la tendencia aludida, el reconocimiento de México como nación pluricultural y multiétnica y los dispositivos constitucionales reformados en 2001 apuntan hacia un nuevo proyecto de nación a futuro. Supuesto que, implicaría como desafío la construcción de un sistema jurídico polivalente dirigido a preservar la coexistencia de

¹⁹ Marco Aparicio Wihelm, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*, Cedecs editorial, Barcelona, c2002, p.93.

²⁰ Con muy escasas excepciones (tal vez Suiza o Paraguay y aun en esos casos hay mucho que discutir), los estados-nación llevan en su código la tendencia a la mono-culturalidad. El modelo cívico francés (Estado a la búsqueda de su nación), que es el que se aplicó generalmente en la América Latina en su independencia, lleva a intentar homogeneizar el país, incorporar las otras lenguas aunque rechazándolas como patois, lenguas inferiores, "dialectos" y llegar a identificar la propia cultura con La Cultura, si no con La Civilización. El modelo cultural alemán o italiano en el XIX (o una parte del nacionalismo vasco en el XX) es todavía menos intercultural: sólo los miembros del Volkgeist, de la raza-cultura-lengua en que reside el "espíritu del pueblo" pueden ser considerados parte del Estado-nación por *ius sanguinis*. El resto, como los judíos o los gitanos, serán Untermenschen, subhumanos. Tortosa, *op.cit.*, p. 6.

²¹ A este respecto, José Isidro Saucedo plantea (desde una perspectiva económico globalizadora y con un enfoque basado en la teoría de las transiciones), el siguiente dilema que guarda correspondencia con lo ya analizado: "La internacionalización de la economía a escala global es lo que se ha dado en llamar globalización. El mundo globalizado ha impuesto comportamientos a los Estados nacionales que han debido de abrir sus fronteras a un comercio más abierto y sin muchas medidas proteccionistas. La necesidad de organizar a las economías nacionales, siguiendo directrices de organizaciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, ha planteado la posibilidad de ordenar el mundo bajo nuevas reglas jurídicas. La interrelación de capitales nos permite afirmar que la internacionalización estructural de las naciones obliga a plantearse una nueva forma de regulación superestructural en donde la idea del Estado-nación ya no limite el crecimiento de la economía a escala mundial. Las medidas formales como el GATT y el TLC son aún mecanismos incipientes que tratan de organizar las economías en un proceso global. Por nuestra parte, confirmamos la hipótesis de que la tendencia globalizadora de las economías nacionales plantea, por el momento, una disyuntiva a nivel superestructural: o se institucionaliza el poder político representado por el actual sistema de Estados nacionales, o ese mismo poder político se socializa en un Estado nuevo en donde las instituciones sean producto de una nueva relación entre las autoridades y las organizaciones civiles que configuran el sujeto político de la sociedad global". "El Estado transicional", en *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 112, enero-abril, 2005, p. 244. Disponible en línea, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n>. Consulta de 29 de julio 2007.

múltiples horizontes culturales en el país y los derechos de los pueblos originarios de Mesoamérica.

2. *Nuevo proyecto de nación*

2.1. Aspectos culturales

Hemos dicho que México es un país muy rico en lo cultural, pero muy escindido en las ideas y en las formas de pensar. En la mayoría de los mexicanos de la cultura dominante priva una mentalidad colonialista de la que no se ha podido desprender. El marco ideológico y las reticencias que se observan en las reformas constitucionales sobre derechos indígenas en México (1992, 2001) son el reflejo de pruritos, intereses y miedos que, en el fondo, se resisten a admitir que las comunidades indígenas del país (compuestas por más de 12 millones de personas) puedan ser los núcleos originarios del territorio de Mesoamérica y depositarios probables del conocimiento, pensamiento e ideas del México precolombino. En el plano jurídico, esa mentalidad colonialista ha generado prejuicios específicos como los que señala José Emilio Ordoñez Cifuentes:

Se pretende analizar y calificar las construcciones y prácticas jurídicas indígenas siempre que sea correspondiente al ideario del colonizador que las califica como menos evolucionadas, dando juicios negativos desde sus pretensiones exclusivistas, olvidando que las pautas de la cultura de occidente de las cuales se calcan los modelos nacionales latinoamericanos, parten de procesos histórico-políticos diferentes, cuyo propósito es aceptar la otredad siempre que la misma renuncie a su identidad y se integre al sistema dominante de corte colonizador. Se pretende forzosamente analogizar instituciones y conceptos y categorías fundamentales de los pueblos indígenas sojuzgados que es francamente un absurdo²².

Como lo anotamos en su oportunidad, la cultura dominante cifra su comportamiento e ideas en normas, principios y valores de la cultura occidental, en tanto que hay más de 60 culturas indígenas subordinadas en México que regulan su vida y relaciones sociales de manera autónoma con base en ideas, valores, creencias, costumbres y sistemas jurídicos centenarios²³. Desafortunadamente, los mecanismos de reproducción de la dominación en nuestro país han sido la exclusión, la marginación, el racismo, la discriminación y los procesos históricos de desindianización, que desde el México colonial hasta la fecha siguen ejerciendo presión social sobre las poblaciones indígenas que migran del campo a las ciudades. Los mecanismos de resistencia y reproducción de las comunidades indígenas hasta la actualidad, en cambio, se manifiestan a través de la reafirmación continua de los usos y costumbres, la cosmovisión donde está cimentada su visión del mundo y sus creencias, la conciencia de su identidad, el equilibrio que mantienen en su relación con la naturaleza y con otros hombres, su posición ante la vida, la autonomía y la libertad.

²² Véase José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena, Guatemala-México, c2007, p. 118.

²³ Ver *México profundo, una civilización negada*, de Guillermo Bonfil Batalla, Grijalbo CONACULTA, México, D.F., 1989.

Si nos detenemos a pensar, en realidad, los mexicanos de la cultura dominante reproducen esquemas coloniales de los cuales no se han podido desprender a la fecha pese al movimiento de independencia que liberó a México de España en 1821. Formas de pensamiento que se han introyectado y generalizado y, cuya característica medular consiste en negar irracionalmente su linaje indígena, no obstante que el genoma mexicano venga a demostrar científicamente la preponderancia abrumadora de genes de las 62 etnias en nuestro código genético y la muy escasa presencia de genes europeos, lo que rompe la importancia mayúscula que habíamos dado al componente hispánico del mestizaje²⁴.

En contraste, los mexicanos de las comunidades indígenas afirman su vínculo con el pasado precolombino del país, reconocen su diferencia identitaria y se reconocen a sí mismos como los pueblos originarios del territorio de Mesoamérica y depositarios de conocimiento, pensamiento e ideas originales.

Aunque los patrones de dominación siguen aparentemente evolucionando, reconstruyendo e innovando el imaginario y falso perfil psicológico-social del mexicano de la cultura dominante, las constantes no cambian. Se refuerza la mentira, la simulación y los procesos que derivan de las contradicciones heredadas de un esquema típicamente colonial. Un vaivén constante que parte de un punto y que mueve el comportamiento entre dos paradójicos extremos: autoritarismo-servilismo, machismo-malinchismo, paternalismo-dependientismo, etc., con la consecuente homogeneización de las conductas de mayores segmentos poblacionales, la adopción de modelos ajenos, la pérdida de la identidad, el rompimiento del tejido social y, finalmente, la pérdida de la soberanía nacional²⁵.

La falta de condiciones reales que permitan a las comunidades indígenas del país asumir su propio destino y tomar sus decisiones con libertad (a fin de desarrollar, compartir y difundir su percepción de la vida, concepción del mundo, conocimientos y lenguaje en términos de igualdad y respeto frente a la cultura dominante), constituyen los elementos que impiden su desenvolvimiento. Como dice Jorge A. González Galván:

Ha existido, pues, una noción monocultural-hegemónica de lo que debe considerarse como derechos de las poblaciones, habitantes o individuos de un imperio. Para la mayoría de los pueblos indígenas de México, las imposiciones culturales son acciones imperialistas, colonialistas. Los mexicanos nos hemos descubierto a finales del siglo XX como un pueblo que por sus concepciones culturales reprimió, excluyó, silenció, subvaloró las concepciones culturales de los pueblos indígenas. ¿Imperialismo sólo por omisión? Es el momento de rendir cuentas. Para ello necesitamos despojarnos de un discurso nacionalista-patriotero-chabacano y de un discurso político-jurídico formalista-legaloide. Necesitamos poner a circular nuestras certezas e incertidumbres culturales y juntos (pueblos indígenas y no

²⁴ Ver "Avances del Proyecto, Diversidad genómica de la población mexicana", en el Portal del Instituto Nacional de Medicina Genómica, (INMEGEN), México, marzo 12, 2007, en http://www.inmegen.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=155. La consulta fue realizada el 1º de julio, 2007.

²⁵ Consultar las obras de Samuel Ramos, Octavio Paz, Guillermo Bonfil Batalla, Miguel León-Portilla, Fernando Benítez, etc., en el siglo pasado y, otros tantos destacados antropólogos mexicanos de este siglo.

indígenas) intentar comprendernos en nuestras originalidades, similitudes y contradicciones²⁶.

2.2. Limitantes de la reforma

El reconocimiento de México como una nación pluricultural y multiétnica constituye una simple declaratoria²⁷. Aunque proclama respeto a los sistemas y formas de vida de los pueblos originarios del país, no logra forjar una propuesta consistente que resuelva sus necesidades y expectativas actuales. Confina dicho reconocimiento al encuadre federalista de dominación colonial que se prolonga hasta nuestros días.

La reforma de 1992 es atribuible a la tendencia de la clase gobernante a trasladar ideas y esquemas que estaban en boga en esos momentos en el escenario internacional²⁸. El reconocimiento que tuvo lugar en el año 2001, es, en cambio, de signo contrario: el pináculo jurídico-formal de un movimiento indígena armado (el zapatismo) que se gesta en 1994, que lucha por el reconocimiento de su especificidad cultural, sus derechos colectivos y la libre determinación de sus decisiones y, que pugna también por ideales nacionalistas e intereses contrarios a la cultura dominante.

La reforma de 2001 resultó insuficiente desde la perspectiva de las comunidades indígenas, porque dicha reforma no respetó los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el EZLN en 1996, ni trasladó el espíritu de las disposiciones del Proyecto de reforma constitucional formulado e impulsado por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)²⁹. Ambas propuestas planteaban el reconocimiento como una garantía constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que se ejercería a través de un tipo de autonomía que aseguraba la unidad nacional.

La reforma no resultó clara en lo concerniente al acceso y representatividad de las comunidades en la vida democrática y los órganos de decisión de la Federación y condicionó su capacidad de actuación jurídica, social y desarrollo cultural futuros a las normas y valores que convenían a la clase dominante. Lo que se traduce (culturalmente) en

²⁶ Jorge Alberto González Galván, “La reforma indígena: Hacia una Constitución plurinacional y pluricultural”, en *Ochenta años de vida constitucional en México*, (et al.), Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 194, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1998, p.86.

²⁷ “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.

²⁸ Como lo explica González Galván: “Intelectuales y/o políticos solían vender proyectos de cambios legislativos “novedosos” o “importantes” a los candidatos presidenciales del Partido Revolucionario Institucional, para revestirlos de vanguardia, de originalidad y/o buscar un puesto en la futura administración. Las elecciones presidenciales de 1988 y el quinto centenario del “Descubrimiento de América” en 1992, abonaron el terreno para una oportunista reforma a la Constitución en materia indígena [...] En el año en que se cumplían los quinientos años del “Descubrimiento de América”, es decir, de su invasión y sometimiento, México despertó con la novedad de que se reconocía constitucionalmente como una nación pluricultural, y que los pueblos indígenas tenían derechos”. “La reforma indígena...”, *op.cit.*, p. 87.

²⁹ Puede consultarse un balance panorámico en un ensayo intitulado “Derechos de los pueblos indígenas, un debate práctico y ético”, de Alejandro Anaya, Jorge Alonso y David Velasco, en *Reglones* 56, enero-abril, 2004, y sus enlaces finos, contradicciones y limitaciones en el ensayo de Jorge A. González Galván, “La reforma indígena: hacia una constitución plurinacional...”, *op.cit.*, pp. 85-108.

el reconocimiento y respeto de lo que *eres y haces*, siempre y cuando aceptes los derechos (formas de pensar y de vivir) que te impongo y que he aprobado sin tu participación. No ofrece así un lugar o estatus autonómico real a los pueblos indígenas, convirtiéndose en un callejón sin salida para las culturas y sistemas jurídicos indígenas actuales.

La reforma resultó ineficaz desde la perspectiva indígena, además, porque en el fondo, los legisladores no establecieron las bases de un auténtico pluralismo jurídico, ni diseñaron los mecanismos, ni las formas concretas para ejercitar la autonomía en los distintos niveles de gobierno (comunitario, municipal y regional). Dicha atribución se dejó a la libre decisión de las legislaturas locales. La reforma devino en un monólogo dirigido a inhibir el espíritu de libertad de la declaratoria y a cancelar la posibilidad real de convivencia de ópticas culturales y sistemas múltiples. Como lo señalaba González Galván en 2002:

La constante hasta ahora es que el reconocimiento del derecho indígena por el Estado se ha encontrado sujeto a los vaivenes político-electorales, y hasta emocionales, de los ejecutivos locales y federal, así como de sus legisladores, es decir, de la población no indígena que ha ejercido, históricamente, el monopolio de la producción de normas. Si se quiere intentar corregir esta tendencia se tendría que ir incorporando personal a las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales del Estado, con conocimientos de las lenguas y culturas de los pueblos indígenas. Parte de este proceso podría considerar la posibilidad de convocar a nuevos congresos constituyentes para darnos Constituciones (federal y locales), con representantes de los pueblos indígenas, que respondan a la demanda de respeto a las diferencias culturales para que las relaciones sociales sean igualitarias, y respondan a la demanda de solidaridad social para que las condiciones de vida de la mayor parte de la población de este país sean dignas.³⁰

No obstante todas las limitantes analizadas, la declaratoria no carece de importancia si consideramos que se vive una etapa de transición del Estado-nación³¹ y si se considera que ese tipo de procesos no son sincrónicos³². Aunque nosotros no ahondaremos en lo que esto

³⁰ Jorge Alberto González Galván, “La validez del Derecho Indígena en el Derecho Nacional”, en *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Carbonell & Pérez Portilla (coords.), (Estudios Jurídicos, N°32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.D.F.), c2002, pp. 48-49.

³¹ José Isidro Saucedo González hace una revisión acuciosa de las diferentes concepciones que se han dado sobre el Estado a lo largo de la Historia e identifica diacrónicamente los principales elementos que corresponden al tránsito del Estado feudal al Estado moderno. El estudio resulta valioso porque lo llevan a respaldar una propuesta epistemológica que nos parece consistente sobre el carácter transicional que poseen las variantes y transformaciones que presenta esa entidad de poder político en la actualidad. “¿Son las mismas características del cambio histórico entre feudalismo y modernidad las que aparecen en la transición del Estado nacional al Estado mundial?” (Ver, “El Estado Transicional”, *op.cit.*, ver nota 21, pp. 226 a 234. Cabe aclarar, sin embargo que, no estamos de acuerdo totalmente con la orientación, ni con las conclusiones del estudio por considerar que su prospectiva de los acontecimientos internacionales es un tanto relativa.

³² El mismo autor demuestra que el surgimiento del Estado moderno en Europa no fue un proceso homogéneo. Esto es, que el tránsito del Estado medieval al moderno fue distinto en cada país, no obstante que pudiese generalizarse la presencia de ciertos rasgos comunes. “En Europa no hubo igualdad en la evolución de los Estados. La modernidad en tanto que abandono de las formas absolutistas de un monarca y la asunción del poder político por las Asambleas, apareció en diferentes coyunturas y tiempos... En resumen, hasta principios del siglo XVIII Europa era todavía un mundo de continuidad, estático y regido por tradiciones. Europa no se desmoronó, sino que conservó su unidad interna gracias a su diversidad estatal”. “El Estado Transicional”, *op.cit.*, p. 229.

significa para la transformación del Estado contemporáneo³³, y desde el punto de vista teórico político³⁴, creemos que su importancia es crucial, pues anida en ella un espíritu poderoso y un viraje de enormes consecuencias de largo plazo que apuntan hacia un nuevo proyecto de nación desde el punto de vista histórico cultural. Un reto doloroso para los mexicanos que nos regodeamos por vivir ahora inmersos en la cultura dominante y, a quienes será difícil ese tránsito. Darnos cuenta, aprender y asimilar que México no es una nación compuesta por una sola etnia y un solo lenguaje, sino que es multiétnica y multilingüe.

A pesar de los condicionamientos impuestos constitucionalmente a la esfera de los derechos indígenas, el sólo reconocimiento a nivel constitucional de México como país pluricultural involucra un problema de definición de proyecto de vida y de convivencia futura que es necesario abordar para esclarecer su naturaleza y definir sus alcances.

2.3. Dilemas y proyección

Ahora bien, aunque el respeto de los derechos indígenas en el marco del reconocimiento de la pluriculturalidad plantea problemas de pluralismo jurídico y diálogo intercultural necesarísimos, introduce dilemas de axiología que necesitan dilucidarse jerárquicamente, por ser precisamente la riqueza cultural de México un asunto de interés de todos: no sólo para los mexicanos, sino de la Humanidad en general.

La diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos y constituye el patrimonio común de la humanidad que debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

³³ Lo que Marco Aparicio Wihelm, sintetiza con estas interrogantes: ¿Nos hallamos o no ante una verdadera transformación de los presupuestos del Estado-nación que surge de la descolonización? ¿Se puede asegurar un respeto real de la pluralidad jurídica de los términos y concreciones del anunciado reconocimiento de la pluralidad cultural? ¿Se abre la puerta a la consolidación de una nueva estructura estatal que, afectando tanto al armazón político como al jurídico, lleve hasta sus últimas consecuencias la idea de un Estado de base pluricultural? ¿Estamos o no definitivamente ante el tránsito del igualitarismo jurídico monocultural propio de la idea de Estado de Derecho importado de la tradición liberal occidental (basado en la división de poderes y la protección de los derechos individuales), hacia una suerte de igualitarismo jurídico pluricultural que conecta con la idea de un Estado que responde a la realidad cultural diversa de su población (basado en la protección de los derechos colectivos como precondition de la efectividad de derechos individuales). *Pfr.* Marco Aparicio Wihelm, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*, (Cedecs editorial, Barcelona), c2002, pp. 94-95. Véase también Jorge A. González Galván, "El Estado pluricultural de Derecho: los principios y los derechos indígenas constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N° 88, año XXIX, septiembre-diciembre de 1996, p. 170.

³⁴ Campo en el que se han abierto líneas de discusión múltiples y se han producido valiosos aportes teóricos para el avance de la Teoría Política, la Teoría del Estado, la Teoría de las Relaciones Internacionales, el Derecho Constitucional, la Sociología Política, etc. Véanse los tratamientos teóricos sobre derechos de las minorías e indígenas con ese enfoque de aproximación, por ejemplo, en Jorge A. González Galván, "Los paradigmas constitucionales y los derechos indígenas", en *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coordr.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1999, pp. 93-119; o, los valiosos trabajos de Francisco Ibarra Palafox, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2005, 305 pp.; y de Oswaldo Chacón Rojas, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1999, 307 pp.

En este sentido, los Estados están en la obligación de proteger y promover la diversidad cultural y adoptar políticas que favorezcan la inclusión y la participación de todos los ciudadanos para que así se garantice la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Por ello, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural³⁵.

Es necesario desplazar el foco de la discusión sobre la autonomía y los derechos indígenas al terreno de los valores de libertad y justicia para reforzarlos como derechos colectivos prioritarios en el marco de los derechos fundamentales del humanismo contemporáneo³⁶. La preponderancia de criterios doctrinarios del liberalismo decimonónico en la redacción, interpretación y análisis de los preceptos constitucionales reformados invita a un cuestionamiento estimativo profundo. Es necesario superar una visión que pretende retrotraer el análisis a planteamientos ya superados en una tentativa de subordinación de los derechos colectivos a los intereses particulares³⁷.

Por otra parte, los derechos de los pueblos indígenas son derechos ancestrales que tienen precedentes jurídicos que se pierden en el tiempo. Muchos de esos derechos forman el conjunto de conquistas sociales cuya primacía quedó consagrada por el Constituyente desde 1917, pero que se han soslayado. Es necesario otorgarles la jerarquía que realmente poseen precisamente para garantizar el derecho a la riqueza y la diversidad de las culturas, formas de vida y conocimiento de las comunidades indígenas del país³⁸.

Como lo ha expresado Edgar Morin,

³⁵ Véase *Arc-et-Senans Declaration (1972) on the Future of Cultural Development. Council of Europe, Reflection on Cultural Rights. Synthesis Report*, CDCC (95) 11 rev. Estrasburgo, 1955. Disponible en línea [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/CDCC\(80\)7-E_AeS.pdf?L=EN](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/CDCC(80)7-E_AeS.pdf?L=EN). Consulta de 20 de enero 2008. Se recomienda también el ensayo de Osvaldo Ruiz, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 118, enero-abril, 2007)

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art1.htm>. Consulta de septiembre 28, 2008.

³⁶ “El universalismo de los derechos humanos pregonados por la cultura occidental se ha convertido en un instrumento regulatorio de globalización hegemónica sin legitimidad local. La propuesta, en este sentido, es de reconceptualizar los derechos humanos como derechos multiculturales, es decir, como instrumentos de una política emancipatoria de globalización contrahegemónica con legitimidad local”. Jorge A. González Galván, “La reforma indígena: hacia una constitución plurinacional...”, *op.cit.*, ver nota 25, p. 95.

³⁷ Ver la crítica que formula al respecto Ishan Yilmaz, “The challenge of post-modern legality and Muslim legal pluralism in England”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, N°2, 2006, así como la que hace J. McLellan, y A.H. Richmond, “Multiculturalism in crisis: a postmodern perspective on Canada”, en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, NÚM. 4, 1994, pp. 662-683.

³⁸ Como estima Marco Aparicio Wihelm -refiriéndose en general a las reformas constitucionales latinoamericanas- “los derechos colectivos indígenas no son reconocidos como auténticos derechos subjetivos sino que se articulan como concesión del poder político al ejercicio de un cierto grado de autonomía grupal, basada en el respeto de determinadas manifestaciones de la propia cultura (idioma, costumbres, tradiciones o formas de organización social, etc. a menudo configuradas semánticamente como "derechos"), siempre sometidas a la cláusula de no contradicción con los derechos individuales nacional e internacionalmente reconocidos (Derechos Humanos). Con ello, el desarrollo de las manifestaciones de la identidad indígena (manifestaciones culturales o "derechos colectivos"), aun aceptándose en cierta medida, queda supeditado al respeto de un determinado marco jurídico que, dada la estructura socio-política existente, responde a los principios de una única cultura dominante. El argumento de lo jurídico (especialmente Constitución y derechos individuales) asume la función homogeneizadora que anteriormente cumplían las ideas de desarrollo y cultura nacional”. (*op.cit.*, ver nota 33, pp.3-4).

La cultura es la emergencia mayor propia de la sociedad humana. Cada cultura concentra en sí un doble capital: por una parte, un capital cognitivo y técnico (prácticas, saberes, saber-hacer, reglas); por otra, un capital mitológico (creencias, normas, prohibiciones, valores). Es un capital de memoria y de organización, como lo es el patrimonio genético para el individuo. La cultura dispone, como el patrimonio genético, de un lenguaje propio (pero mucho más diversificado), que permite la rememorización, comunicación, transmisión de este capital de individuo a individuo y de generación en generación³⁹.

La tendencia a la globalización es un fenómeno dinámico que, si bien puede representar oportunidades para el desarrollo autogestivo actual y futuro de los particularismos, puede poner en serio riesgo o peligro el futuro de la diversidad y riqueza de las culturas autóctonas de Mesoamérica y del mundo (que se supone son bienes culturales) protegidos - aunque sea formalmente- y susceptibles de entrañar valores pertinentes para México y la humanidad.

La esfera valorativa del precepto a que hemos aludido puede coadyuvar a la superación paulatina de los atavismos de aquellos mexicanos ávidos por adoptar patrones de conducta y esquemas de solución que provienen del exterior y que conforman los mecanismos de la dependencia y la reproducción de la cultura dominante. Al mismo tiempo, puede coadyuvar a impulsar por fin, la autonomía y la autogestión de las comunidades indígenas, necesarias para superar su eclosión y aislamiento, propiciar el desarrollo auténtico de sus expresiones y sus sistemas de vida en un clima de enriquecimiento cultural que enaltezca a la nación.

Aunque es difícil superar los asideros y resabios del colonialismo que llevan a los mexicanos de la cultura dominante a espantarse, oponerse o negar la autonomía y los derechos indígenas de las comunidades del país, vale la pena explorar opciones que potencien la dimensión de largo plazo del precepto. Por ejemplo, es de suponer que al momento en que muchos de ellos se den cuenta que la especificidad cultural y la viabilidad de México como nación independiente están en riesgo frente a la virulencia hegemónica del neoliberalismo rampante, las cosas podrían ser diferentes.

Es preciso animar un diálogo intercultural igualitario, eficaz y de largo aliento entre los mexicanos de la cultura dominante y los mexicanos de las culturas indígenas en nuestro país, a fin de valorar la importancia y trascendencia humanística, social, natural y cultural que tendrán las aportaciones de estas últimas a futuro. El planteamiento puede encontrar nuevos cauces de discusión, lucha y defensa de los derechos indígenas frente a la globalización, que bien pueden constituir disyuntivas sobre los costes gravísimos que representaría para México y para la humanidad del mañana la extinción de la riqueza y diversidad culturales de los pueblos originarios de Mesoamérica.

³⁹ Edgar Morin, *El Método V. La humanidad de la humanidad, la identidad humana*, traducción de Ana Sánchez, Cátedra, Madrid, c2001, 2003, pp. 183-184.

Ahora bien, lo que podemos colegir hasta el momento es que la pluriculturalidad es un vértice común hacia el cual parecen dirigirse a nivel mundial y a nivel interno buena parte de las tendencias y cambios socio-jurídicos en la materia. Toca por ende reflexionar ahora sobre la conveniencia de contar con un marco de referencia socio-jurídico adecuado que permita explorar la originalidad del sistema jurídico mexicano en materia de diversidad cultural y derechos indígenas, sin excluir la posibilidad de verse enriquecido por cuerpos de normas y fórmulas de otros espacios o del ámbito internacional en el que esos problemas ya se hayan experimentado.⁴⁰ Este será el objetivo del siguiente apartado.

B. Andamiaje teórico de eslabonamiento

1. Utilidad

El conjunto de fenómenos históricos, sociológicos y jurídicos que analizamos en el capítulo I, apartado A y que motivaron y siguen motivando los cambios legislativos que en materia de derechos indígenas se vienen dando a escala internacional, tiene por finalidad principal preservar la diversidad de culturas que existen en el mundo, en beneficio de las presentes y futuras generaciones (pese a la enorme heterogeneidad de contenidos, estrategias y propósitos específicos que observan dichas normas).

Por su parte, los procesos y factores internos que determinaron el reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución mexicana, mismos que fueron estudiados, caracterizados y sistematizados en el Capítulo I, apartado B tienen por desembocadura el establecimiento de un sistema jurídico descentralizado, cuyo funcionamiento armónico, dentro de un Estado federal como el nuestro, impone un reto que apunta hacia un nuevo proyecto de nación que tiene que enfrentar y resolver dos preguntas fundamentales: ¿cómo pasar de un Estado monocultural a un Estado multicultural? y, ¿cómo transitar de un Estado de Derecho unitario a un Estado de pluralismo jurídico?

Si nos damos cuenta, los objetivos o finalidades perseguidos en ambas escalas de lo jurídico son similares y complementarios.

1.1 Dificultades del pluralismo jurídico

Una vez resuelta con sumo cuidado la estructura teleológica de esas dos dimensiones, esto es, una vez fundamentada sobre el plano filosófico-jurídico, ahora toca tratar de articularlas entre sí. ¿De qué manera las transformaciones que ocurren en la legislación internacional,

⁴⁰ “Si tomamos como premisa que el derecho comparado se beneficia de la permeabilidad entre los sistemas, la etapa actual en la que hay una mayor comunicación entre los sistemas jurídicos, y en la que la idea de unificación del derecho cobra cada vez más vitalidad, debería ser la mejor hora del derecho comparado”. Pablo Lerner, “Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos”, en *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 111, septiembre-diciembre, 2004, p. 945. El texto puede consultarse también en versión electrónica.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n>. Consulta de 29 de julio 2007.

así como las que tienen lugar en otros Estados-naciones federales pueden aprovecharse a nivel nacional pese a la enorme complejidad de esa tarea?⁴¹

Pablo Lerner nos dice:

“La importancia del derecho comparado es clara, no sólo nos ayuda a entender mejor el derecho como creación cultural sino que proporciona una base intelectual para la interpretación y el análisis de distintos sistemas jurídicos, lo que en definitiva ayuda también a entender e interpretar el propio”⁴².

Para ello, habrá que retornar al plano sociológico y al enfoque cultural a fin de ahondar en las dificultades de esa articulación para nuestro país, tomando en cuenta los problemas que suscita el espectro que abre el pluralismo jurídico⁴³, que se ha estado gestando en muchos espacios periféricos y no sólo en México. La teoría moderna del Derecho está siendo rebasada por fenómenos sociales que denotan la presencia de otros ordenamientos jurídicos que no son reconocidos por el Derecho estatal y que implican un reto teórico dilucidarlos en la era del pos-modernismo⁴⁴.

“El paradigma del pluralismo jurídico pretende organizar mediante reglas de coordinación las relaciones entre culturas jurídicas diferentes en un mismo territorio. Esta complejidad (donde lo uno y lo diverso coexiste) tiene que tomar en cuenta que en estas relaciones interculturales se manifiestan: la originalidad de cada cultura (la cual tiene que ser respetada)”⁴⁵.

⁴¹ En este sentido, González Galván, a la vez que acota las dimensiones de la tarea respecto de legislaciones de otros Estados-nación, parece señalar un rumbo inicial definido: “Por primera vez en nuestra historia tenemos que construir nosotros mismos (indígenas y no indígenas) los puentes que nos unan y faciliten la circulación, justa y digna, de nuestras semejanzas y diferencias. Nada impide, por supuesto, que conozcamos los materiales y puentes existentes en otros países. Sin embargo, es de acuerdo con las condiciones de nuestro terreno, nuestro clima, nuestra buena fe, nuestra sensatez y nuestros sueños, que tendremos que proyectar, construir, preservar e ir modificando los puentes necesarios para estar todos comunicados. El puente que se tendría que construir, pues, sería aquel que permitiera a cada nación y cultura (mexicana, indígenas, extranjeras) el efectivo acceso a su propia jurisdicción, primero; y por formar parte de un todo, a la subordinación y efectivo acceso a la jurisdicción del Estado de todos. No hay manuales que nos digan cómo hacerlo”, Jorge Alberto González Galván, “La reforma indígena: hacia una constitución plurinacional...”, *op.cit.*, ver nota 26, p. 90..

⁴² Pablo Lerner, *op.cit.*, p. 920.

⁴³ Concepto acuñado por filósofos e historiadores del Derecho desde finales del siglo XIX. Ver antecedentes en Boaventura de Sousa Santos, *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991, p.171.

⁴⁴ La clave para hacer esa revisión de conceptos hace necesario recurrir a representaciones que nos lo faciliten al abordar lo jurídico, ya que circulan no una, sino varias formas de Derecho o modos de juridicidad que varían por cuanto a los grupos sociales que regulan, su durabilidad, modos como previenen conflictos individuales o sociales o por cuanto a los mecanismos de reproducción, distribución o denegación del conocimiento jurídico. Por un lado están las escalas de legalidad, por el otro, están las proyecciones y las simbolizaciones. *Apud.* Boaventura de Sousa Santos “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales; prolegómenos a una concepción posmoderna del Derecho”, en *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991, 213-242.

⁴⁵ Jorge Alberto González Galván, “El sistema jurídico indígena contemporáneo”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*, González Martín, Nuria, (coordr.), (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F.), c2006, p.364.

Aquí retomamos, por considerarlo pertinente, algunos aspectos apenas esbozados en el anterior capítulo. Es quizás la más reciente investigación del sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos la que nos ofrece más recursos analíticos en el campo sociológico jurídico,⁴⁶ pues, si analizamos con detenimiento, el final del siglo XX estuvo caracterizado por un llamado global a reestructurar los sistemas jurídicos e imponer un nuevo orden jurídico en muchos países bajo el modelo neoliberal de desarrollo (o sea, un modelo que más que nada confía en el sector privado y en las fuerzas del mercado).⁴⁷ Dicho sistema brinda casi exclusiva seguridad a la inversión, los derechos de propiedad y los negocios de determinado sector de la población, marginando a los ordenamientos legales no oficiales que solían existir en casi todos los países (como sería el caso de los sistemas jurídicos indígenas). Se trata de una tendencia generalizada que no ha hecho otra cosa que ampliar la brecha entre el Derecho escrito en libros y el Derecho en acción.

Bajo la perspectiva de la Teoría del Estado, Saucedo afirma que las principales características del Estado que en la actualidad han entrado en crisis al modificarse las relaciones entre los países como efecto del vínculo económico caracterizado bajo el nombre de globalización son: a) que el Estado se circunscribe a un territorio físicamente delimitado por fronteras reconocidas por otros Estados; b) que el Estado es nacional al agrupar en ese territorio a una comunidad humana con una cultura común; c) que el Estado centraliza los poderes públicos al arrogarse la potestad de imponer el derecho creado en su seno y, d) que el Estado es soberano al afirmarse como individualidad frente a otras naciones soberanas⁴⁸.

Al igual que en México, muchos países de la periferia han vivido siempre inmersos en un proceso de dominación impuesto por Occidente- que los ha hecho transitar por distintas etapas (colonialismo, esclavismo, imperialismo, neocolonialismo, etc.). La historia de los años recientes se tradujo en propiciar un sistema neoliberal débil, desregularizado y privatizado por recomendación de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁴⁹. Este debilitamiento del Estado-nación llegaría a situaciones intermedias o extremas, que lo harían perder su centralidad, por lo que la centralidad en varios Estados-nación reside en tratar de organizar dicha pérdida.

⁴⁶ Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique” en *Law & Society Review*, Vol.40, N° 1, 2006, pp. 39-76. Disponible en línea, http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/Heterogeneous_State_and_Legal_Pluralism.pdf. Consulta 9 septiembre 2008.

⁴⁷ “Este modelo que apelaba por una mayor confianza en los mercados y en el sector privado, requería de nuevos esquemas legales y judiciales: ‘sólo cuando la norma de derecho es ampliamente aceptada y se ejecuta eficazmente, puede considerarse que la certidumbre y la confiabilidad están garantizadas, que los costos de las transacciones pueden ser abatidos, que los derechos de propiedad están perfectamente protegidos, que las obligaciones contractuales son cumplidas y las reglas del juego aplicadas.’ *Ibid.*, pp. 39-40.

⁴⁸ “El Estado transicional”, *op.cit.*, ver nota 40, p.234.

⁴⁹ Saucedo estima así las disyuntivas que ha planteado el fenómeno para el ámbito de la teoría jurídica: “es ahora un hecho –como en el caso mexicano- que las legislaciones nacionales se han visto precisadas a modificarse no sólo por acuerdos internos, sino también por compromisos externos, con lo cual el ordenamiento jurídico ya no procede solamente de la nación originaria, sino que se extiende más allá de las fronteras geográficas y de los intereses culturales, económicos y políticos” “El Estado transicional”, *ibid.*, p.235.

“Los conceptos de pacto, soberanía y representación, entre otros, exigen una revaloración política contemporánea que los distancie de la consideración clásica del modernismo y que los actualice en función de la nueva estructura política de un poder que día a día se universaliza y supera el entorno de lo nacional”⁵⁰.

Para Niklas Luhman, todo sistema social está configurado por funciones (no como efectos a ser logrados, sino como esquema regulador del sentido). “El acoplamiento estructural consiste en una adaptación permanente entre sistemas diferentes, que mantienen su especificidad; no pudiéndose reducir un esquema social a los sistemas sígnicos ni viceversa”⁵¹. Los sistemas sociales se encuentran determinados por estructuras específicas.

La transformación del Estado-nación, sin embargo, no arroja patrones que se puedan ver con claridad, lo que nos lleva a considerar que se trata de un Estado *heterogéneo* en el que se registran acciones que denotan una quiebra del sistema jurídico unitario. Como consecuencia, se observa la emergencia de tipos de legalidad estatal operando con relativa autonomía (al grado de haber pequeños micro-estados dentro del mismo Estado)⁵². Esta formación política justifica la coexistencia de diferentes culturas políticas, lógicas regulativas, políticas económicas, familiares, regionales conviviendo a nivel local, regional y nacional⁵³.

1.2. Caracterización conceptual

El pluralismo jurídico entonces ha cambiado en los últimos años, ya que rigen en un mismo espacio varios sistemas jurídicos. Puede hablarse de un pluralismo supranacional y un pluralismo que podríamos considerar subnacional. Por esa razón, desde el punto de vista sociológico, la articulación de las diferentes escalas involucradas es muy compleja. Incluye manifestaciones locales, nacionales y globales con su propia racionalidad y normas jurídicas que en ocasiones resultan tensas y conflictivas. Las tensiones tienden a incrementarse en la medida en que las diferentes escalas de Derecho se multiplican y profundizan.

⁵⁰ *Ibid.*, p.12.

⁵¹ Niklas Luhman, *El Derecho de la Sociedad*, *op.cit.*, ver nota 2, p. 36.

⁵² El Derecho no opera únicamente en la escala estatal. Hay derecho *infra-estatal* (informal, no oficial, más o menos consuetudinario, zonas rurales, barrios marginales, mundo indígena). Hay Derecho *supra-estatal* (configurado por reglas internacionales y relaciones contractuales establecidas por empresas multinacionales). El tamaño de la escala con que se regula la acción social es amplia (si la escala es local), mediana (si es nacional) o pequeña (si es mundial). Lo que explica por qué se traducen objetos empíricos eventualmente iguales en objetos jurídicos distintos. Las diferentes escalas no viven aisladas (puede darse una misma acción social regulada a tres escalas) e interactúan de diferentes maneras, por lo que no puede hablarse de Derecho y legalidad, sino de interlegalidad, en donde hay relaciones complejas entre varios Derechos de escalas diferentes. La tercera implicación es que cada escala refleja patrones de regulación que explican una tensión entre la representación y la orientación. *Cfr.* Boaventura Sousa Dos Santos, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales; prolegómenos a una concepción posmoderna del Derecho”, en *Estado, Derecho y luchas sociales*, (ILSA, Bogotá, Colombia), c1991, pp. 213-242.

⁵³ La interlegalidad como dimensión fenomenológica del pluralismo jurídico evoluciona rápidamente haciendo mezclas de los códigos en términos de escala, proyección y simbolización. “Los conceptos de pluralismo jurídico y de interlegalidad apuntan a objetivos teóricos cuya investigación empírica requiere de instrumentos analíticos complejos”. *Ibid.*, p.237.

A pesar de ello se percibe que los sistemas jurídicos son más susceptibles a recibir influencias recíprocas, lo que denota que las fronteras entre órdenes legales son cada vez más porosas⁵⁴. Esto significa, que los sistemas pierden su pureza, su identidad y autonomía en relación con la constelación jurídica a la que pertenecen⁵⁵. Esta apreciación lo lleva a afirmar que se vienen reproduciendo ‘*híbridos legales*’, esto es, fenómenos que mezclan órdenes jurídicos diferentes y a veces contrapuestos, que a su vez, dan origen a nuevas formas de significación y acciones legales. De modo que las situaciones que involucran hibridación legal, forman una nueva clase de pluralismo jurídico, retando las dicotomías convencionales que solían comparar sólo al sistema jurídico estatal y a los órdenes o sistemas jurídicos indígenas.

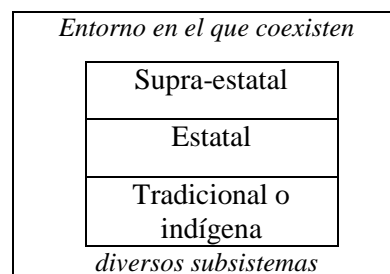
TABLA V

Pluralismo jurídico multicultural contemporáneo

Relaciones jurídico estatales

Propuesta de modelo teórico

Esquema



Caracterización

- Los diversos ordenamientos jurídicos forman parte de un sistema de comunicaciones mundial.

⁵⁴ La idea de frontera hoy día ha sido objeto de estudio por la importancia que tienen las relaciones horizontales entre gobiernos y organizaciones gubernamentales, y las relaciones verticales, que se han entendido como relaciones inter-gubernamentales, las cuales han generado problemas de gobierno de niveles múltiples con objetivos generales y objetivos para la realización de tareas específicas que vienen a cuestionar la idea clásica de soberanía territorial. Emmanuel Brunet-Jailly explica el avance de las discusiones en este campo así: “Resulta claro que la literatura especializada sugiere que el rol unificador, simbólico, de división y exclusividad de una frontera como principio fundacional de la soberanía del Estado está actualmente bajo presión. Resulta claro también, que hay una riqueza de caracterizaciones nuevas sobre límites, fronteras y tierras o espacios territoriales limítrofes en que actores, no precisamente estatales, comunidades plurinacionales y naciones sin Estado, perforan o minan la integridad de las fronteras del Estado por razón de identidades étnicas, religiosas y económicas”. Cfr. Emmanuel Brunet-Jailly “Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective”, en *Geopolitics*, N° 10, 2005, pp. 638-639.

⁵⁵ En este sentido, Lerner también observa: “No creo que se pueda reconocer un sistema jurídico que sea puro, es decir que esté totalmente libre de influencias extranjeras, de la misma manera que no es dable pensar en un sistema jurídico que no tenga ningún rastro de particularidad. Los sistemas jurídicos evolucionan sobre la base de imitaciones o transferencias de un sistema a otro”. Pablo Lerner, *op.cit.*, ver nota 40, p. 953.

- Cada ordenamiento está compuesto por subsistemas jurídicos que coexisten en un mismo espacio estratificado.
- Se trata de subsistemas autorreferentes y clausurados (autopoieticos en la terminología de Luhmann), que evolucionan históricamente y que coexisten en sociedades estratificadas por acoplamientos estructurales.
- Los subsistemas son el supra-estatal, el estatal y el tradicional o indígena.
- Desde el punto de vista estructural, dichos subsistemas operan verticalmente bajo el principio de centro-periferia (Luhmann y Souza).
- Los subsistemas interactúan horizontalmente rigiendo diferentes acciones o procesos sociales.
- Los subsistemas pueden ser interpretados conforme a los conceptos acuñados y el enfoque socio-histórico cultural de nuestro planteamiento.

Esto ha gestado situaciones intermedias infinitas que, desde el punto de vista analítico, sin embargo, resultan manejables si se les coloca e interpreta dentro de gradaciones dicotómicas : oficial/no oficial; formal/no formal; tradicional/moderno y monocultural/multicultural.

1.3 Pertinencia comparativa

Ante esta situación se necesita averiguar si dichas gradaciones pueden aplicarse al estadio que estamos viviendo ahora, de tránsito de una *hegemonía jurídica monocultural* ejercida por un poder doméstico hacia un *pluralismo jurídico en transición* en el campo de los subsistemas jurídicos indígenas. Pluralismo que, por lo visto, podríamos calificar como *hibridismo legal*⁵⁶.

Además, habría que probar si las mismas, constituyen bases teóricas suficientes para validar, desde el punto de vista de la teoría jurídica comparativa, la traslación intencionada de experiencias y esquemas actuales que operen en la legislación internacional o en otros países⁵⁷. Estos últimos, en consideración a la situación de transición análoga que guardan

⁵⁶ Como lo hace ver el propio Brunet-Jailly en el mismo ensayo, “Tanto las aproximaciones de estructura centrada como de agentes están en el centro de importantes discusiones en ciencias sociales y en teoría social. Son fundamentales para un análisis sobre fronteras o sobre territorios contiguos o limítrofes porque los agentes y la estructura interactúan en la formación de la Historia y de la acción social. Parte de este debate - que también es una cuestión nodal en ciencias sociales- es saber, qué explica mejor la Historia o la vida social: si las ideas y las actividades de individuos, o las leyes y los procesos sociales. Los teóricos sociales clásicos y contemporáneos se resisten a un análisis unidimensional. Tienden a coincidir en que ni el enfoque del agente social, ni el de estructura centrada explican la vida social. Al contrario, estos enfoques explican la interacción y la dinámica entre agentes y estructuras. Hoy día, la mayoría de los científicos sociales parecen concordar en que, aunque los individuos participen en la creación de culturas e instituciones económicas, políticas, culturales y sociales, se encuentran contenidos por éstas. Esto, entonces, es el nudo o corazón de la teoría de los estudios de frontera: el reconocimiento implícito de que el agente y la estructura mutuamente se interrelacionan e influyen en el modelado de territorios limítrofes que emergen y se integran [...] Para Giddens, hay una ‘dualidad de estructura’, donde las estructuras sociales y el medio de acción que hace a la acción posible, son reproducidos por la acción social. Por lo tanto, para Giddens, esta dualidad, o reflexividad, mina la visión de que las estructuras serían las únicas que inciden sin estar bajo la influencia de la acción individual”. Brunet-Jailly, *op.cit.*, pp. 643-644.

⁵⁷ En el campo del Derecho Comparado actual, “se habla de unificación, convergencia y armonización en forma intercambiable, aunque técnicamente sean expresiones diferentes. La convergencia se refiere a un proceso gradual que se lleva a cabo sobre la base de cambios en el orden legislativo interno de los países, que

muchos de ellos respecto a la de México, ya por su condición de ex -colonias y espacios periféricos, ya por la complejidad que entraña su organización federalista parecida a la nuestra, ya por ser muy cercanos sus problemas de adaptación e hibridización legal⁵⁸.

Dichos esquemas o gradaciones teóricas permiten obviamente interpretar y comparar a nivel interno, la traslación de experiencias y nexos jurídicos que se produzcan con otros órdenes jurídicos en las distintas entidades con población indígena determinada, a medida que el sistema crezca, se complemente y evolucione⁵⁹. Anclamos esos criterios teóricos en el Derecho Comparado y en la Teoría general del Derecho⁶⁰ no con el *animus* o interés de la comparación académica *per se*, en el sentido de detectar similitudes entre

adoptan una normativa común. El término convergencia puede ser entendido como sinónimo de armonización, aunque parece más apropiado distinguir entre ambos. Mientras que armonización se refiere a un proceso impulsado por legisladores o comisiones de distinto tipo, la convergencia alude a un proceso más natural que es consecuencia de distintos factores y causas...”. Pablo Lerner, *op.cit.*, p.922.

⁵⁸ Sousa Santos propone las bases políticas de una remozada forma de acción social y colectiva en la que las diferencias culturales y de práctica social no constituyan un obstáculo a la articulación política, sino un recurso ineludible para reconstruir las posibilidades de un diálogo entre culturas. Nos referimos a la tarea de traducción y práctica que subyace a la clásica propuesta de construcción de una hermenéutica diatópica intercultural o transcultural. Dicha propuesta no se centra única y exclusivamente, en las premisas de traducción de culturas jurídicas asentadas por Coll y Vachon. La tarea de traducción se extiende, asimismo a las exigencias contemporáneas de interconexión y rearticulación de las diferentes prácticas, movimientos plurales y de organizaciones no gubernamentales que trabajan con un mismo propósito contrahegemónico. Ver el prefacio formulado por Joaquín Herrera Flores, intitulado: “Prefacio, el foro social mundial como la creación de un nuevo humanismo”, en *Foro social mundial, Manual de uso*, de Boaventura de Sousa Santos, Icaria & Antrazyt, Barcelona, c2005, pp.9-13.

⁵⁹ En este sentido, yo creo que el enfoque antropológico de Coll y Vachon y las contribuciones sociológico-jurídicas de Sousa Santos pueden verse enriquecidas si tomamos en cuenta el pensamiento sistémico de Luhmann, en la medida en que, contribuye en la labor de construcción de nuestro aparato crítico, con algunas precisiones teóricas muy lúcidas y con un sentido de orientación que se acerca a los ingredientes teleológicos de nuestra reflexión filosófica: Luhmann considera que, en vez de la acción social, la comunicación es la operación elemental sobre la cual se construye la complejidad societal. Dicha idea se basa en la teoría de sistemas, aunque advierte que el sistema social es menos complejo que su entorno (término que toma de la cibernética), por lo que la complejidad de la teoría debe ser tal que ayude a explicarlo. Un sistema emerge precisamente de la definición de límites con respecto a ese entorno, siendo esos límites, lo que brinda al sistema sentido. El sentido, por su parte, es la estrategia de selección con la que los sistemas sociales se enfrentan a la complejidad, la cuál, tiene tres dimensiones (la dimensión real, la temporal y la social). En su planteamiento teórico un concepto central es la autopoiesis, que define como red de producción de componentes que produce sus propios componentes de manera cerrada y autorreferencial (en tanto en cuanto, nada que provenga del exterior puede afectarlo). Ver *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann Niklas, tr. Javier Torres Mafarrete, 2ª ed., Universidad Iberoamericana,/UNAM, México, D.F., c1993, 2002, p. 27 a 31.

⁶⁰ En lo que respecta al ámbito jurídico (el campo de las razones jurídicas) la alternativa es, según Cristina Redondo, una alternativa entre modelos que, en el plano conceptual (o “analítico-conceptual”) son igualmente válidos, entre los cuales puede (y debe) escogerse, sobre la base de consideraciones ético-políticas (valoraciones sustanciales). Universalismo y particularismo son ambos, por así decir, ‘modelos ideales’ de razonamiento, bajo un perfil conceptual, ambos coherentes y utilizables, en principio, a efecto de ofrecer una reconstrucción (una “reconstrucción racional”) de la forma del razonamiento jurídico, o de sectores particulares de éste. Podemos, y debemos, decidir si adecuamos nuestra práctica argumentativa a uno u otro modelo, si se adopta una o la otra estrategia de decisión. Ambos modelos, entonces, pueden ser adoptados y utilizados como modelos normativos del razonamiento y de la argumentación en el ámbito jurídico: podemos escoger entre sujetar el razonamiento jurídico (o algún sector de él) al modelo universalista o al modelo particularista”. Cristina Redondo, citada por Bruno Celano, “¿Podemos elegir entre particularismo y universalismo?”, en *Discusiones: Razones y normas*, N° 5, 2005, pp. 101-102.

sistemas jurídicos distintos, sino por los cauces hacia los cuales parece dirigirse ese campo del Derecho que, en palabras de Pablo Lerner, son muy promisorios:

No creo que exageran quienes ven al derecho comparado transformándose paulatinamente en la columna vertebral de toda educación jurídica que quiera ser dinámica y a la vez coherente con los cambios que se van dando. Para lograr esa coherencia y para tener relevancia, el derecho comparado deberá estar a tono con las tendencias armonizantes, pero sin depender exclusivamente de ellas, deberá dejar de ser eurocéntrico y no conformarse con un enfoque “privatístico” del derecho, deberá dar cabida a otras disciplinas sin por esto trasladarse a esferas metajurídicas, deberá ser flexible y crítico, renovador aunque no forzosamente revolucionario; deberá tender a una alta especialización, pero a la vez estar dirigido a un público de juristas amplio y necesitado de los instrumentos que la comparación suministra. El derecho comparado deberá acudir a nuevos cauces metodológicos y adoptar una perspectiva global rica y flexible. La comparación no está destinada a cristalizar soluciones sino a plantear el fundamento teórico para una constante renovación⁶¹.

El *animus* que nos alienta, entonces, es el de fundamentar una base intelectual confiable para la interpretación y el análisis de distintos sistemas jurídicos que hagan plausible su traslación razonada. Tenemos la convicción de que, bajo un enfoque comparatista no eurocéntrico,⁶² hay bases suficientes para sugerir un modelo de articulación que coadyuve a la labor legislativa y judicial (federal y estatal), de construcción, coordinación y perfeccionamiento de un sistema jurídico pluricultural descentralizado en México⁶³. Un esfuerzo que, como dijimos, es de elevada complejidad por atender a un nuevo proyecto de nación emergente⁶⁴.

En la escala de la legislación internacional, creemos, que esta labor constructiva del modelo comparatista es y ha sido más fácil para el legislador nacional, no por creer en una adecuación automática o impensada de preceptos e instituciones del orden jurídico

⁶¹ Lerner, *op.cit.*, ver nota 40, p. 965.

⁶² “El renovado interés por entender culturas jurídicas que no son europeas, y que no son occidentales, da una nueva perspectiva al derecho comparado. Es necesario encauzar la reflexión sobre la armonización hacia perspectivas más amplias y no ubicarla exclusivamente dentro del plano jurídico europeo. Si buscamos sistemas que puedan servir como base de análisis para analizar la convergencia de distintas tradiciones jurídicas, los podemos buscar fuera de Europa, por ejemplo en lo que se conoce como “sistemas mixtos”, en los que encontramos diversas influencias que demuestran que distintas tradiciones jurídicas conviven en un mismo sistema. Tales sistemas pueden servir como laboratorio para estudiar la “cohabitación” de tradiciones jurídicas de diferente cuño [...] lo que nos ayudará no sólo a entender la armonización “en la práctica” sino que servirán como puente hacia otras tradiciones para sacar al derecho comparado del eurocentrismo”. *Ibid.*, p. 930.

⁶³ “La idea de armonizar lleva a buscar formas metodológicas que den la base para este proceso. El derecho comparado se pone al servicio de la armonización y crea marcos metodológicos acordes, tanto en lo que se refiere a la forma de encarar el trabajo comparativo como en la aspiración de encontrar el más amplio común denominador entre distintas tradiciones jurídicas.” *Ibid.*, p. 937.

⁶⁴ “Parece bastante lógico concebir la armonización en términos de similitudes y el derecho comparado más en términos de diferencias. Comparar para ver lo que es distinto, armonizar sobre la base de lo similar entre sistemas. Sin embargo, desde los comienzos del derecho comparado moderno vemos que ambas actitudes se han ido intercambiando. En el pasado, el derecho comparado se concentró más en las diferencias. Hoy, el derecho comparado se basa en la similitud justamente como consecuencia de la necesidad de armonizar”. *Ibid.*, p. 941.

internacional, sino porque, al estar atento a los instrumentos internacionales que suscribe y ratifica México en el concierto de las naciones, se percata uno de que se persiguen objetivos análogos de preservación de la riqueza y diversidad cultural en el mundo y en México (como esperamos haberlo demostrado en los dos apartados anteriores).

Ahora bien, cabe preguntarnos ahora, ¿que hace falta para que el modelo en ciernes resulte confiable? Por un lado, enlazar o interconectar criterios y aportaciones teóricas que han de ser ajustadas a nuestras circunstancias socio-jurídicas. Por otro, probar el esquema como aparato crítico en la caracterización de las relaciones jurídico estatales determinantes de la complejidad socio-normativa que vive nuestro país. Finalmente, afinar criterios de funcionamiento para facilitar la recepción o análisis de cuerpos de normas y fórmulas de otros espacios o del ámbito internacional, cuya aplicación se haya experimentado. Lo cual, intentaremos realizar en el siguiente apartado.

2. *Confiabilidad*⁶⁵

2.1 Bases sistémico-estructurales

El principio de jerarquía jurídica de los diferentes órdenes jurídicos presupone que las diferentes escalas normativas de Derecho Internacional, nacional, estatal y local son herméticas. Que en estricto sentido no pueden existir vasos comunicantes entre ellas. Sin embargo, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Constitución y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México constituyen la Ley Suprema de la Unión. No obstante, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido que dichos tratados no deben contravenir el orden jurídico mexicano (imponiendo así los límites que en su interpretación debemos darle al precepto constitucional), creemos que, desde el punto de vista de la Sociología Jurídica y los nuevos cauces que abre el Derecho Comparado, es factible finalmente su eslabonamiento.

La sociedad es, hoy en día, un solo sistema mundial, que incluye como elementos a todos los eventos comunicativos que tengan lugar en la humanidad...La sociedad diferenciada sólo resulta abarcable como totalidad, como la unidad de la diferencia, desde la mirada de algún subsistema dado...La diferenciación de la sociedad en subsistemas ocurre siguiendo un principio diferenciador que genera una primera diferenciación de la sociedad en subsistemas, junto a la cual, pueden producirse otras diferenciaciones...Las formas de diferenciación son, también, formas de integración de la sociedad. La integración tiene lugar como la forma de la reconstrucción de la unidad de la diferencia. El principio de diferenciación que opere como prioritario determinará, por consiguiente, la forma de integración correspondiente. La forma de diferenciación, por lo mismo, señala la forma de integración de la sociedad, definiendo las condiciones de la diferenciación para los subsistemas⁶⁶.

⁶⁵ “El mundo debería entenderse como un todo, “globalmente”. Cada nación, cada categoría social, cada individuo, depende directamente o no, de la suerte y de la evolución del mundo entero”. Francois Perroux, *Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico del mundo*, UNAM, México, D.F., 1982, pp.11-12.

⁶⁶ Niklas, Luhman, *op.cit.*, ver nota 2, pp. 41-42.

Aunque el pensamiento de Luhmann está imbuído de silogismos aparentemente cerrados, que no abordan en específico los ámbitos culturales como subsistemas sociales diferenciados, ni exploran posibles interconexiones que no sean referidas a entornos europeos (comparando solamente órdenes jurídicos en estadios equidistantes de desarrollo)⁶⁷, es muy valioso para nosotros: ¿Por qué? Su tesitura sistémica y algunas de sus categorías de análisis, como las formas para diferenciar históricamente los tejidos sociales (sociedades segmentarias, centro-periféricas, estratificadas, etc.), sus planteamientos sobre comunicación, sentido e intencionalidad evolutiva hacia la pluriculturalidad de los sistemas en el mundo y hacia el interior de los Estados y su idea de los acoplamientos estructurales e interdependencia de los subsistemas, no sólo resultan complementarios de los criterios medulares que hemos revisado hasta ahora. Vienen además a enriquecer los alcances de su conjugación, en la ardua tarea de construir un aparato teórico sólido para validar el traslado confiable de fórmulas de solución jurídica de diferentes entornos.

La sociedad moderna es un sistema social altamente complejo en que los diferentes sistemas se diferencian en procesos de autocatálisis generando nuevas condiciones para sí mismos y para los demás subsistemas en su entorno interno a la sociedad. El tiempo se acelera y el cambio también, por lo que se producen dificultades de sincronización entre los sistemas. Los futuros planificables se aproximan al presente y el pasado pierde importancia como modo de orientación, por lo que el interés en él se hace más nostálgico y particularizado⁶⁸.

Por otra parte, Luhmann señala, “ningún sistema puede operar autopoieticamente clausurado si no se encuentra acoplado estructuralmente a su entorno. Cada subsistema se encuentra relacionado con un entorno en el que coexisten diversos otros subsistemas con distintas importancias relativas para el subsistema en referencia”⁶⁹.

Por esas razones y pese a su complejidad, en este subcapítulo intentaremos terminar de diseñar un modelo de raigambre sociológico-jurídica, que responda a los nuevos campos y retos que se ha impuesto el Derecho Comparado y, que sirva de andamiaje teórico para la recepción confiable de sistemas jurídicos de escalas y orígenes variopintos⁷⁰. Esto es, un modelo que resulte innovador y útil para abordar, interpretar y comparar las situaciones y articulaciones de normas e instituciones de orden internacional o de sistemas jurídicos unitarios de otros entornos en su interacción dinámica con sistemas jurídicos tradicionales como son los de los pueblos indígenas. Dicho modelo busca servir también como modesta aportación para el legislador, juez, jurista o investigador interesado en comparar, armonizar

⁶⁷ Lo que presupone que todas las partes del sistema viven lo mismo, resulta, en nuestra opinión, equivocada y limitada. Las vías para superar esas restricciones es utilizar sus conceptos teóricos sobre comunicación, sentido e intencionalidad evolutiva hacia la pluriculturalidad en el mundo y hacia el interior de los Estados y su idea de los acoplamientos estructurales e interdependencia de subsistemas.

⁶⁸ Ver ejemplos en Niklas Luhman, *ibid.*, pp. 50-51

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 648 a 664 (núcleo del subsistema jurídico de Luhmann).

⁷⁰ Saucedo visualiza ese reto con las siguientes palabras: “Finalmente podemos afirmar que mientras no se establezcan nuevas reglas jurídicas universales, los Estados nacionales conservarán la responsabilidad de armonizar sus legislaciones para subsistir como entidades autónomas, y las naciones que concreten acuerdos de libre comercio lo harán considerando que su actuación será de colaboración internacional, mas no de cesión de soberanías en torno a un proyecto de dimensiones históricas”. (Cfr. “El Estado transicional”, *op.cit.*, ver nota 21, p. 267.

sistemas o trasladar experiencias normativas de otros espacios y sistemas jurídicos a las diferentes escalas de nuestro orden jurídico en materia de derechos indígenas.

Bajo la óptica sociológica del propio Niklas Luhmann, creemos que ello es posible, dado que el Derecho constituye un subsistema que se encuentra diferenciado desde el punto de vista funcional. Se trata de un subsistema que él califica como autopoiético (esto es, autorreferente, en tanto en cuanto no permite que componentes del entorno se inmiscuyan). ¿Qué es o qué significa que sea autorreferente? Que todas las decisiones se refieren a otras decisiones del mismo sistema. Todo Derecho, en ese sentido, es autoproducido, es Derecho Positivo. Un sistema de comunicaciones que orienta sus comunicaciones por el código de conformidad al Derecho o no conformidad con el Derecho. Como todo sistema social, el Derecho está inmerso en su propia historia, se basa en estados anteriores del mismo sistema y genera condiciones para su desarrollo posterior, evolucionando de estados primitivos a un sistema operacional autorreferente o cerrado. El sistema de Derecho define sus límites y su función consiste en asegurar expectativas⁷¹. Precisamente por esos componentes es dable la comparación entre sistemas jurídicos que regulan situaciones jurídicas o fácticas que resulten análogas. Tarea que resulta crucial hoy día si se admite la fase de heterogeneidad estatal e hibridismo legal a los que se refiere Sousa Santos o de transitoriedad que advierte el mismo Saucedo⁷².

2.2 Elementos internos del diseño

Ahora bien, nos preguntamos, ¿Cómo cimentar dicho andamiaje en un país como México, cuyo pluralismo jurídico tiene características complejas bajo el encuadre culturológico que manejamos, algunas comunes a las relacionadas en el apartado anterior, otras bastante *sui generis*, fruto de su condición hasta cierto punto subordinada? Habrá que ver primero las que corresponden al pluralismo subnacional:

- 1) En México conviven en parte culturas político-jurídicas diferentes: la cultura colonialista, la socialista, la democrática, la tradicional y la comunitaria que arrastran normas e instituciones que son resabios de sus propios componentes.

⁷¹ Ver la interpretación que ofrece Darío Rodríguez, “Invitación a la Sociología de Niklas Luhmann”, en el preámbulo de la edición en castellano a *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann Niklas, (tr. Javier Torres Mafarrete. U.Iberoamericana/UNAM, México, D.F.), c1993, 2002, pp.23-55.

⁷² Éste último observa, “Hemos llegado a una conclusión parcial en el sentido de que si bien comenzó el salto histórico (epocal) [refiriéndose a los cambios de un orden internacional basado únicamente en la idea del Estado-nación], aún no se ha dado la caída del mismo, o sea su aterrizaje; y no se hará con la idea convencional de que un Estado nacional impondrá las nuevas reglas. Será, confiamos, bajo el concepto del sistema internacional de Estados como empieza a perfilarse un arribo poco brusco. El sobresalto de la disminución de soberanía en cada país es algo que ya está pasando, pues la integración comercial o económica [...] requiere de acuerdos formales que, a su vez, implican la constitución de tratados como mecanismos de regulación sociopolítica y jurídica, claro está [...] Pensamos que los puntos paradigmáticos (inicio-arribo) predeterminados son elementos concretos de situaciones dadas, por ello son particulares y contingentes; por otro lado, el concepto de transicionalidad pretende ser la abstracción, es decir, el paradigma de la generalidad, el cual, sin embargo, es inconstruible sin las particularidades en torno a los paradigmas concretos e ir reflexionando sobre la conveniencia de admitir en el discurso de la filosofía política el paradigma de la transicionalidad como paradigma explicativo de una historia del poder en marcha, marcada, entre otros factores, por las contingencias estructuradas”. “El Estado transicional”, *op.cit.*, ver nota 21. pp. 268-269.

- 2) Por otra parte, también hay culturas político-jurídicas sexenales configuradas por los planes de gobiernos y programas temporales nacionales y estatales que contienen reglas y lógicas regulativas específicas y que a veces pasan de un régimen político a otro, produciendo rupturas cíclicas de algunas de ellas o coexistencia con formas jurídicas e instituciones que sobreviven de anteriores períodos. (híbridos legales).
- 3) Además, están las culturas de orden histórico-antropológico: en México conviven etapas históricas ‘superpuestas’ desde los tiempos precolombinos, según Octavio Paz⁷³. Etapas que se interpenetran y que traen su propia cauda de normas e instituciones que reflejan los diversos proyectos de país que han modelado la idiosincrasia de distintos segmentos de la población en México y que conviven hoy en el mismo espacio. Algunos antropólogos como Bonfil Batalla han clasificado así dichos proyectos o modelos culturales que coexisten en el México contemporáneo: el proyecto elitista o neocolonialista (a partir de la independencia de México), el oficialista (a partir de la revolución de 1910); el televisa (a partir de 1950), el pluralista (de estirpe indígena, como consecuencia de la emergencia de las luchas recientes), el neoliberal a partir de 1982.
- 4) Con el mismo enfoque histórico-antropológico habrá que referirnos a las normas propias que rigen el México profundo, derivadas de la política posrevolucionaria y que incluyen aquellos preceptos de Derecho Social (aún vigentes) contenidos en el artículo 27 constitucional sobre la tenencia de la tierra; la ley agraria, la restitución de tierras, la instalación de dependencias gubernamentales para administrar el reparto, la instalación de tribunales agrarios, los criterios que generan dichos tribunales, etc.

Ahora bien, por cuanto toca al pluralismo jurídico supranacional habrá que justipreciar el siguiente escenario polifacético:

- 1) El grado de endeudamiento y las presiones financieras del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que propiciaron el cambio del modelo de desarrollo de México a partir de 1982. Esto condujo a la privatización de las empresas públicas y del sector financiero del Estado, a la apertura del mercado mexicano, a la desregularización paulatina y creciente de numerosos segmentos de la economía protegidos estratégicamente o bien reservados a inversionistas mexicanos de manera exclusiva en períodos anteriores y, a la eventual suscripción del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.
- 2) Esta transformación tan acelerada propició el arribo a México de numerosas empresas extranjeras en etapa de expansión transnacional a segmentos específicos de inversión con objetivos, términos de negociación,

⁷³ Véase sobre todo el prólogo de su obra *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fé*, 2a edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., c1982, 1983, pp.11-18.

condicionamientos técnicos y normativos perfilados en el extranjero por las respectivas corporaciones, los cuales establecieron modalidades de regímenes jurídicos a veces distintos a los criterios legales estatales, a lógicas regulativas internas y al propio marco constitucional. De este modo, sectores como el agrícola, el minero, el petrolero, el petroquímico básico y secundario, el de producción electrónica, el comercial y más tarde el de servicios bancarios y el sector de las comunicaciones se encontrarían regulados por regímenes jurídicos híbridos modelados *supraestatalmente* por esos oligopolios que no guardan correspondencia entre sí, ni con el orden jurídico interno y que causan muchas tensiones e hibridaciones en el sistema.

Si se agrega a lo anterior, el hecho de que se han realizado un gran número de modificaciones a la Constitución, entenderemos que se vive una clara etapa de desequilibrios y desajustes jurídicos que confirman un grado de hibridaciones del Derecho mexicano al servicio de ‘esas modernizaciones’.

Todo lo cual nos lleva a esquematizar de manera descriptiva los siguientes principios de recepción y armonización jurídica que caracterizan de manera resumida nuestro andamiaje teórico:

Enfoque: Necesidad de utilizar el encuadre sociológico-realista basado en la corriente tridimensional o funcionalista del Derecho en el abordaje comparativo de fenómenos, situaciones, sistemas y normas relativas al pluralismo jurídico.

Metodología: Identificar experiencias jurídicas comparables en lo sociológico jurídico como base para validar la convergencia de distintas tradiciones, influencias jurídicas y fórmulas de solución a problemas de pluralismo jurídico de otros contextos normativos⁷⁴.

Principios: El modelo de traslado se basa en los principios de igualdad de los sistemas jurídicos (esto es, en su carácter autopoietico en la terminología de Luhmann), así como, en el de equilibrio textual y contextual (es decir, de relatividad por cuanto a expresión contingente desde el punto de vista de su temporalidad histórica, como por su uso contextual).

Aplicabilidad: Se busca poder identificar afinidades normativas y de fórmulas de interconexión de los sistemas jurídicos indígenas del ámbito internacional y de otros entornos nacionales y locales respecto del régimen jurídico mexicano actual (con base en la aplicación de dicotomías teóricas: oficial/no oficial; formal/no formal; tradicional/moderno y monocultural/multicultural).

Objetivo específico: Utilizar como referentes teóricos concretos aquellas dicotomías que resulten compatibles con los supuestos específicos o sistemas comprendidos por la armonización (luego de su corroboración a través del estudio y análisis comparado). Se busca detectar denominadores comunes entre tradiciones jurídicas

⁷⁴ “Tales sistemas pueden servir como laboratorio para estudiar la “cohabitación” de tradiciones jurídicas de diferente cuño”. Cfr. Lerner, *op.cit.*, ver nota 40, p. 926.

distintas y terminologías que resulten adecuadas para expresar principios, normas e instituciones que resulten afines;

- Columbrar un perfil o un modelo dinámico que permita salvar las diferencias y propiciar el respeto entre el sistema jurídico monocultural de México y los sistemas jurídicos indígenas: y,
- Tratar de armonizar las articulaciones del sistema jurídico monocultural de México y los sistemas jurídicos indígenas y explorar la posibilidad de enriquecer el tránsito hacia la pluralidad jurídica del sistema mexicano en términos de interpenetraciones plausibles que resulten flexibles y útiles.

Objetivo de largo plazo: Ofrecer una herramienta confiable que sirva como modelo de recepción para desarrollar una cultura jurídica común, fincada en la aceptación de principios comunes que pueden ser similares o distintos del derecho existente en cada uno de los sistemas comprendidos por la armonización y para facilitar el tránsito hacia un sistema jurídico pluricultural más armónico y equilibrado que signifique un aporte modesto y coadyuve a desarrollar un nuevo proyecto de nación.

Las dimensiones comparativas del modelo podrían abarcar la posible recepción y armonización a nivel internacional, nacional, estatal y municipal, ya de la legislación y jurisdicción internacionales en la materia y su traslación a ámbitos nacionales; ya el aprovechamiento de las experiencias que ofrecen sistemas jurídicos mixtos⁷⁵ de Estados heterogéneos o en transición operando en espacios multiétnicos colonizados, o Estados nación heterogéneos de carácter federal con problemas de interconexión asimétrica de híbridos legales análogos o parecidos al mexicano.

2.3 Corolario

Si la pluriculturalidad es el fin del movimiento hacia el cual se dirigen las luchas de los pueblos indígenas a nivel global, cabe asumir que a nivel interno está ocurriendo lo mismo: se apunta a producir un cambio cultural muy profundo, basado en un diálogo entre culturas⁷⁶. El mismo silogismo debe hacerse con relación a las culturas jurídicas. Hay

⁷⁵ Sistemas mixtos, como llaman algunos, en los que encontramos diversas influencias que demuestran que distintas tradiciones jurídicas conviven en un mismo sistema. Tales sistemas pueden servir como laboratorio para estudiar la “cohabitación de tradiciones jurídicas de diferente cuño”.

⁷⁶ El diálogo entre culturas se ha convertido en un verdadero paradigma de la comunidad internacional en años recientes. Busca contrarrestar las pretensiones hegemónicas y militaristas de Estados Unidos y el marco ideológico sobre el cual se sustentó la lucha contra el terrorismo internacional del presidente George Bush y la invasión de Iraq: el llamado “choque de civilizaciones” (término acuñado por Bernard Lewis en 1990, que resaltaba la oposición entre la civilización judeo-cristiana y la civilización islámica, y que retomó Samuel Huntington posteriormente, para pronosticar que la fuente de los conflictos futuros en el mundo sería entre culturas). La pluriculturalidad cifrada en el diálogo, como directriz y eje orientador de gran parte de los esfuerzos que realizan los Estados-nación en el contexto internacional actual, fue propuesta por primera vez por Mohamed Khatami en un discurso ante la Asamblea de la ONU en su calidad de Presidente de Irán en el año 2000; hecho que llevó a la organización a declarar el año 2001 como “Año del Diálogo entre Civilizaciones”. Posteriormente, el Presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, en un discurso pronunciado ante la Asamblea de la ONU en septiembre de 2004 propugnó ese principio generador en la llamada Alianza de las Civilizaciones: “Si la violencia nace de la mutua incompreensión entre civilizaciones, los gobiernos deben

necesidad de que éstas dialoguen y, que lo hagan a todos los niveles y en todos los sentidos, hacia arriba y hacia abajo, de manera vertical, horizontal, transversal, independientemente de reconocer el carácter hermético o autopoietico que implica lo jurídico. El modelo que proponemos abre esa posibilidad socio-estructural fincada, por qué no, en el principio holográfico de las ciencias duras, el cual, supone que las partes que hacen el todo, contienen en sí mismas todo y de que toda información que se intercambia, siempre deviene de seres vivos⁷⁷.

Ahora bien, si se admite que la pluriculturalidad opera a escala global, nacional, estatal y a nivel de los pueblos indígenas y, que lo jurídico, es finalmente el medio que rige la conducta de los seres humanos, este andamiaje teórico debe hacer posible la interrelación jurídica y la transmisión de experiencias e información socio-jurídicas entre sistemas. Por lo cual, el dilema para nosotros de ahora en adelante, será no sólo el de procurar un eslabonamiento jerárquico-normativo inteligente para efectos de convergencia y armonización, sino aprovechar experiencias socio-jurídicas variopintas de otros entornos a fin de enriquecer el análisis y justificar teleológica y epistémicamente el esfuerzo en beneficio propio. Claro, a través del diálogo que promueve la Sociología y el Derecho comparado de nuestro tiempo. Ahí reside, creemos, la confiabilidad de la herramienta propuesta.

Desde esa perspectiva, en el siguiente capítulo, estudiaremos las interconexiones plausibles entre dos dispositivos jurídicos de diferente escala: la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas - apenas aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2007- y, las disposiciones que conforman nuestra reforma constitucional en materia de derechos indígenas de 2001. No obstante que la primera no sea un instrumento jurídico vinculante para México, se hace casi necesario su estudio comparado con base en el aparato crítico sustentado, por ser manifestación o expresión de cambios de relevancia mundial que inciden en el plano teórico, axiológico y teleológico de la cultura jurídica del campo que nos ocupa. Se busca calibrar el peso que puede llegar a tener dicho ordenamiento en términos conceptuales, axiológicos y de orientación general del sistema jurídico mexicano.

reaccionar, contrarrestar la influencia de quienes pretenden tener el monopolio de la verdad y fomentar los valores comunes entre distintos pueblos, culturas y civilizaciones”[...]”La seguridad y la paz sólo se extenderán con la fuerza de las Naciones Unidas; con la fuerza de la legalidad internacional; con la fuerza de los derechos humanos” [...]”y, porque la cultura es siempre paz, consigamos que la percepción del otro esté teñida de respeto; y la fuerza del diálogo entre los pueblos. Por eso, como representante de un país creado y enriquecido por culturas diversas, quiero proponer ante esta Asamblea una alianza de civilizaciones entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán. Cayó un muro. Debemos evitar ahora que el odio y la incompreensión levanten otro”. Véase *España, Intervención del Presidente del Gobierno, Excmo. Sr. Don José Luis Rodríguez Zapatero, ante la 59ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*, Nueva York, 21 de septiembre de 2004, p. 6. Disponible en línea en <http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaspa040921.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009. Véase también el análisis crítico de Ignacio Sánchez Sánchez “La Alianza de Civilizaciones y el discurso culturalista de la izquierda”, en *Los Lunes de El Imparcial*, de 3 de mayo de 2006. Disponible en línea en <http://www.ojosdepapel.com/Magazine.aspx>. Consulta de mayo 10, 2009.

⁷⁷ Véase A.K. Mukhopadhyay, “A Radical View of Information On its Nature and Science”, en *Frontier Perspectives*, Vol. 16, N° 2, 2008, pp. 19-29.

CAPÍTULO III

Eficacia de la pluriculturalidad a nivel constitucional

A. La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007

1. Criterios que validan su estudio

Justificar el estudio socio-jurídico y filosófico de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007)¹ no es, por su naturaleza, una tarea fácil. Como tampoco lo es su análisis comparado con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² fruto de la reforma de 2001 (artículos 1 y 2). Es más bien un ejercicio difícil dadas sus grandes asimetrías en diferentes órdenes. La Declaración es, a la vez, resultado de un proceso muy largo de lucha de los pueblos y comunidades indígenas del orbe por lograr el reconocimiento de sus diferencias en términos de igualdad étnica y cultural, frente a las pretensiones uniformadoras y hegemónicas de la cultura occidental. Representa una etapa de cambios profundos también de enfoques, planteamientos teóricos y epistémicos que se producen en las ciencias sociales y que parecen apuntar hacia un diálogo permanente, libertario e igualitario entre las diversas formas de ser, convivir y producir de los seres humanos que viven en las diversas sociedades del siglo XXI.

La reforma constitucional de 2001 debe ser inscrita como parte de un fenómeno focalizado en un país periférico como México. Pese a ser la culminación de un conflicto significativo y resultado de un arduo esfuerzo de negociación entre el Estado y los pueblos indígenas de Chiapas que lucharon por lograr el reconocimiento constitucional de su especificidad como pueblos y culturas desde principios de 1994, se vio mediatizada por los enfoques, encuadres teóricos y atavismos propios de la cultura dominante de un Estado-nación como México. Una reforma de efectos restringidos desde el punto de vista social, histórico y cultural.

Sin embargo, colocada en un ámbito estrictamente jurídico, notamos que la Declaración puede ser un cobertor de esas asimetrías, en la medida en que México se suscribió a ella y, por ende, puede tener no sólo efectos orientadores fundamentales para coadyuvar a entretejer el sistema jurídico que se halla en formación en estos momentos en nuestro país, sino por el carácter supletorio o de adecuación de algunas de sus normas al plano nacional. Labor de complementación y/o traslación de dispositivos jurídicos que

¹ Véase *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, resolución aprobada por la sesión plenaria 107ª de la Asamblea General de septiembre 13, 2007, [sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 295 (A/61/295**)]. La versión digitalizada del documento oficial puede consultarse en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>. Consulta de mayo 10, 2009.

² Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Texto vigente conforme a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de noviembre 13, 2007; Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, México, D.F.). La versión digitalizada de dicho documento puede consultarse en http://transparencia.edomex.gob.mx/seiem/htm/marcojur/pdfs/constitucion_politica.pdf. Consulta de mayo 10, 2009.

beneficia en concreto la función generativa del legislativo y de interpretación judicial de las normas constitucionales vigentes en esta época que se supone es de construcción descentralizada del modelo. Tareas que, obviamente, nos hemos propuesto como objetivos principales de nuestro trabajo de tesis.

Por lo anterior, tanto el análisis ius-filosófico de la Declaración, como el estudio comparativo entre dicho instrumento internacional y la Constitución Federal nos parecen pertinentes. Son un marco de referencia para sentar con objetividad el análisis relacional de la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*³ y la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la no Discriminación*⁴, como siguiente objetivo específico del subsiguiente capítulo.

2. *Importancia histórica*

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* aprobada en la 107ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de 13 de septiembre del 2007, es un logro histórico de la comunidad internacional y de los pueblos indígenas del mundo. Se trata de un hito que resume en unos cuantos dispositivos no sólo las especificidades propias de los derechos colectivos e individuales de los pueblos que son objeto de su regulación, sino el ideario mismo hacia el cual habrán de apuntar los esfuerzos de la Humanidad en el siglo XXI, en su propósito por propiciar la preservación de la riqueza y diversidad de las culturas del mundo, no obstante las presiones hegemónicas homogeneizadoras de carácter económico, político y cultural a que aludimos anteriormente.

Se trata de un instrumento sobrio de una estatura histórica que guarda parangón con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. Es abierta y conciliadora en sus términos y nítida en lo jurídico-conceptual. En su parte introductoria se asienta con claridad el marco de sustentación y el espíritu o principios que la animan. Cabe destacar como aspectos fundamentales del primero, el hecho de desprender la esfera de los derechos indígenas como parte esencial del ámbito de los derechos humanos y de proclamar una interpretación no restrictiva de los mismos, no referida exclusivamente a los derechos de los y (las) indígenas como individuos en particular - por cuanto a su pertenencia a una comunidad determinada- sino una interpretación *genérica, indistinta o latu sensu*, en la medida en que explicita la dimensión social de los derechos humanos: los derechos colectivos que asisten a los propios pueblos indígenas y que hacen plausible y explican su existencia diferenciada a través del tiempo. En un sentido extensivo y profundo, se comprende la importancia que otorga el preámbulo a los medios de conciliación y diálogo

³ Véase *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo 2003, (Texto vigente; Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F.). La versión oficial digitalizada del documento puede consultarse en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009.

⁴ Véase *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, (Texto vigente, última reforma publicada en el DOF 27-11-2007; Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F.). La versión oficial digitalizada del documento puede consultarse en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009.

para aliviar tensiones y resolver la separación entre disyuntivas extremas: igualdad y diferencia cultural, emancipación y discriminación social, relación entre Estados-nación y pueblos indígenas, promoción de organizaciones que actúan en espacios nacionales e internacionales y protección por parte de la propia institución (la Organización de las Naciones Unidas), y sus organismos especializados.

También se comprende que los derechos de los pueblos indígenas deriven de derechos históricos territoriales. Esto es, de los derechos originarios sobre los territorios que ejercían esos pueblos en los espacios que ahora ocupan los Estados-nación contemporáneos. Lo que significa un avance singular en el entendimiento general del problema de fronteras y un *animus* de invalidación o condena por parte del legislador internacional de los procesos históricos ulteriores que llevaron a su conculcación, llámese guerras de expansión, colonización, invasión u otros mecanismos de despojo.

En cuanto a los principios estimativos que establece esa parte de la Declaración, cabe antes que nada, implicar el derecho a la existencia del grupo en sí mismo, a su unicidad (o a su diferencia ontológica); que correspondería al derecho a la vida (en el caso de los derechos humanos individuales). Un principio fundamental del que derivan como principios colectivos básicos, los principios de igualdad, de libertad y de seguridad: el principio de igualdad se plasma como principio genérico que debe privar entre los diversos pueblos del mundo. El principio de libre determinación comprende lo referente a la libertad de que deben gozar los pueblos indígenas para asumir su propio destino, esto es, tomar decisiones en lo que concierne a las esferas política, económica, social y cultural de su vida social. Finalmente, el principio de seguridad, que se hace recaer en los propios Estados-nación que signan la Declaración, los cuáles habrán de respetar y cumplir eficazmente todas las obligaciones para con dichos pueblos, con base en el contenido de la Declaración y en otros instrumentos internacionales aplicables.

3. Trascendencia axiológica y conceptual

El articulado de la Resolución despliega fundamentalmente el repertorio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que reconoce la comunidad internacional⁵, regulando también la esfera que corresponde a los derechos individuales de los indígenas que forman parte de dichas comunidades. Utilizaremos la expresión de derechos *sociales* para referirnos a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de que gozan dichos pueblos y

⁵ Los derechos que la Declaración recoge y que en obras de doctrina como en textos constitucionales y otros instrumentos internacionales se conoce como derechos sociales, deben ser añadidos, como nos dice el propio Luis Recaséns Siches, “a la lista de los derechos individuales o de libertad y de los derechos democráticos” Véase el *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1970, p. 600. Los derechos sociales, tienen predominantemente como objeto o materia un comportamiento de cooperación positiva por parte de otras personas, y especialmente de la sociedad organizada. Versan sobre aportaciones, contribuciones o condiciones que son suministradas por el Estado u otros entes públicos, que no pueden ser confiadas sólo a actividades individuales espontáneas, porque devienen de exigencias de justicia social en diversos ámbitos de la actividad humana por parte de grupos o segmentos de la sociedad. (*Apud. ibid.*, pp.602-604). “La mayor parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales tienen por objeto prestaciones positivas por parte del Estado o por parte de las personas sobre las cuáles el orden jurídico impone determinados deberes correlativos”. *Ibid.*, p. 605. Tienen por objeto actividades positivas del Estado, del prójimo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones.

que versan sobre distintos contenidos u objetos y, sólo para caracterizarlos o distinguirlos como un tipo de derechos del hombre, diferente del tipo de los derechos básicos individuales⁶, y del tipo de los democráticos⁷.

Ha de aclararse desde ahora que los derechos que consagra la Declaración tienen un rango jurídico equidistante a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que prevé la *Carta de las Naciones Unidas*, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y otros dispositivos internacionales, dada su jerarquía internacional como Declaración Universal aprobada en sesión plenaria por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el sentido inclusivo del término *pueblos* que contiene la proclama desde su primer dispositivo⁸ y, la forma en que se encuentran articulados los contenidos de cada uno de los preceptos como derechos fundamentales del ser humano⁹.

Para empezar, los primeros artículos se encargan de regular los principios de igualdad y libertad como ejes rectores del documento. Al mismo tiempo, señalan sus límites. El artículo 2 concentra lo referente al principio de igualdad al declarar que “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 discriminación fundada en su origen e identidad indígena”. Este dispositivo genérico, que desemboza la dimensión individual y colectiva de la igualdad como un

⁶ “Los llamados tradicionalmente *derechos individuales* son, en esencia (aunque no de modo exclusivo), derechos de libertad, de estar libre de agresiones, restricciones o ingerencias indebidas, por parte de otras personas, pero de modo especial por parte de autoridades públicas. Por eso principalmente –aunque no de manera exclusiva- consisten en una especie de barrera o cerca que defiende la autonomía del individuo humano frente a los demás, y, sobre todo, frente a las posibles ingerencias indebidas de los poderes públicos, sus órganos y sus agentes. Los derechos individuales tienen predominantemente por contenido un “no hacer” de los otros individuos, y principalmente del Estado y de los demás entes públicos”. *Ibid.*, pp. 600-601.

⁷ “Los *derechos democráticos* tienen un contenido positivo: una participación en la formación de los órganos del Estado, y en las actividades y decisiones de éstos; y el acceso a las funciones públicas. Por consiguiente, el objeto de esos derechos democráticos es un *actuar* positivamente en las tareas del Estado, de modo directo o indirecto”. *Ibid.*, p. 601.

⁸ “Artículo 1.- Los indígenas tienen derecho *como pueblos* [el énfasis es mío] 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 de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”. Véase *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, *op.cit.*, ver nota 1, p. 3.

⁹ La justificación que lleva al legislador a ligar ambas esferas (la individual y la colectiva), parece responder al criterio ontológico-social que reconoce la multiplicidad de las *miradas* como fuente de historicidad de la propia Axiología Jurídica. Cabe citar a este respecto la reflexión de Recaséns Siches en torno a las bases de sustentación del llamado perspectivismo: “De la infinidad de elementos que integran la realidad, el sujeto capta un cierto número de ellos, cuya forma y contenido coinciden con la malla de sus intereses y preferencias. Cada conciencia aprehende la realidad desde un punto de vista que le es privativo. Cuando varios hombres contemplan desde puntos de vista diversos el mismo paisaje, éste se organiza ante sus respectivos ojos de diversa manera; pero ello no supone que tales visiones diferentes sean falsas o ilusorias: cada una de ellas responde a una perspectiva sobre la realidad. Lo falso sería que cada perspectiva pretendiera ser ella la única verdadera. Pues bien, inspirándonos en esa doctrina, se puede decir que, al igual que todo individuo, también cada colectividad tiene su puesto determinado en la serie histórica [...] Cada individuo – persona, pueblo, época- es un órgano insustituible para conquistar la verdad, el bien, la justicia y la belleza. Y así, los valores, que como ideas son ajenos a las variaciones históricas, adquieren una dimensión vital, insertándose en la corriente de la historia en cuanto a la actualización de su cumplimiento”. Luis Recaséns Siches, *Tratado General...op.cit.*, p. 475.

derecho humano fundamental, no define los alcances del término pueblo, por lo que podría pensarse que se refiere a cualesquier formaciones humanas que se ostenten como tales. Sin embargo, el calificativo de indígena obliga a hacer una interpretación restringida del dispositivo para reputar sólo a los grupos humanos que reúnan esa doble condición (la de pueblos indígenas), como los sujetos de Derecho a los que se dirige el instrumento. El artículo 3, por otra parte, finca el principio de la libre determinación como condición indispensable de todo pueblo indígena para decidir sobre su destino, esto es, para estar en condiciones de decidir por sí mismo su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. No obstante lo anterior, los alcances de la libre determinación como principio esencial son acotados claramente a los ámbitos que correspondan a cada pueblo por el artículo 4 de la Declaración, al sujetar su ejercicio a un derecho de autonomía o autogobierno respecto de los asuntos internos que les conciernan. Por su parte, el artículo 5 entra a especificar los contenidos, objetos o ámbitos de la actividad humana susceptibles de caer en ese supuesto normativo, a saber, todos los aspectos jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales que conforman la vida institucional de cada pueblo; no obstante reservarse en todo momento sus derechos democráticos a participar en la vida política, económica y cultural del Estado en el que se encuentren localizados¹⁰.

4. Repertorio de derechos

A partir de ese momento, los preceptos de la Declaración se organizan siguiendo un criterio de sustentación análogo. Al tiempo que uno o varios artículos precisan los contenidos de los derechos específicos a que se refieren los principios de igualdad y de libertad, se van concatenando y sistematizando las dimensiones individual y social de dichos derechos. Este columbramiento permite al legislador, posteriormente, desglosar y especificar con facilidad el abanico de obligaciones que el Estado-nación debe asumir en cada hipótesis jurídica para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales inherentes, (los cuales siempre entrañan, por su naturaleza, obligaciones de hacer).

Por ejemplo, a los derechos fundamentales *a la vida*, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de que goza el indígena como persona, como ser individual (artículo 7.1), corresponden los derechos colectivos referidos a preservar los mismos aspectos, pero en el ámbito colectivo, esto es, al consagrar las condiciones que permiten asegurar la integridad de los pueblos indígenas en tanto que pueblos distintos a otros, su derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena específica y no a otra; también, sus derechos a no ser sometidos, discriminados, privados de su identidad étnica, cultural, de sus tierras, territorios y recursos, a no ser integrados o asimilados, ni trasladados, ni ser víctimas de violencia o genocidio (tal como lo prevén los artículos 6 a 10 de la Declaración). En los diferentes supuestos de carácter colectivo descritos, el Estado está obligado a establecer las condiciones necesarias para su viabilidad y los mecanismos eficaces para la prevención o resarcimiento según sea el caso.

¹⁰ 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, social y cultural del Estado”.

En cuanto a la esfera de libertad de que han de gozar todos los seres humanos como derecho fundamental, el legislador desprende y sistematiza lo concerniente a las libertades específicas de expresión, educación, información y propiedad que corresponde garantizar a los pueblos indígenas en ejercicio de su libre determinación. Cabe resaltar, entre otros derechos, los siguientes: el derecho a practicar y revitalizar tradiciones y costumbres culturales (artículo 11); el derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofía, costumbres y ceremonias (artículos 12 y 13). El derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes, aplicar sus propios métodos de enseñanza y aprendizaje e impartir educación en la lengua nativa (artículo 14). También tienen derecho a intervenir para que su cultura se vea reflejada en la educación e información pública [se interpreta del Estado nacional], conforme a sus valores (artículo 15). En cada uno de estos supuestos se establecen las obligaciones a cargo del Estado, tanto las decisorias como las de consulta o cooperación, ya para establecer mecanismos justos, transparentes y eficaces en protección de esos derechos, ya para resarcir a los pueblos indígenas cuando sea necesario.

Por lo que toca en particular a la información, “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”. El Estado, por su parte, tiene la obligación de asegurar que los medios de información públicos y privados reflejen debidamente su diversidad (artículo 16). Es decir, que no se produzcan fenómenos de monopolización de medios informativos.

Por lo que corresponde a los derechos de propiedad, los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido (artículo 26), a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con dichos recursos y a asumir las responsabilidades que a ese respecto incumban a los pueblos indígenas para con las generaciones venideras (artículo 25). En este caso, el Estado tiene la obligación de asegurar el reconocimiento, integralidad y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, respetando las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra que rijan en los diferentes pueblos indígenas (artículo 26), interviniendo, de común acuerdo con ellos, sólo para asegurar el reconocimiento y la adjudicación de derechos en un proceso equitativo, imparcial, abierto y transparente (artículo 27). Se impone además al Estado la obligación de restituir tierras, territorios y recursos de igual calidad o de reparar daños mediante indemnización justa y equitativa, cuando los recursos sean afectados, confiscados, tomados, utilizados u ocupados sin su consentimiento previo e informado (artículo 28).

Por lo que respecta a la esfera de los derechos sociales de los pueblos indígenas, inspirados en los principios de justicia social, la Declaración acoge ámbitos como el laboral, el económico-social, el ecológico y el cultural. El artículo 17 señala que los individuos y pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicables. Ninguna persona indígena ha de ser sometida a condiciones discriminatorias de trabajo, empleo o salario. Se interpreta que el Estado-nación queda obligado a velar por el cumplimiento de los derechos del trabajo. El dispositivo señala específicamente con relación a la situación laboral de menores, que el Estado, en coordinación con los diversos pueblos, debe establecer un régimen especial de

protección a los niños indígenas para evitar trabajos que resulten peligrosos para su salud, desarrollo físico, mental, espiritual, que afecten o interfieran con su educación o que conduzcan a la explotación económica infantil (artículo 17).

En lo concerniente al mejoramiento de las condiciones económicas en general y, con base en un criterio de igualdad, los artículos 21.1., 23 y 32 regulan lo referente a los derechos económicos de los pueblos indígenas. Los rubros contemplados son los siguientes: desarrollo, capacitación, adiestramiento profesional, educación, empleo, vivienda, saneamiento, salud y seguridad social. Los sujetos colectivos tienen derecho a determinar prioridades y estrategias en este ámbito, a efecto de ejercer su derecho al desarrollo o su derecho para utilizar sus tierras, territorios u otros recursos (minerales, hídricos o de otro tipo), participando activamente en la elaboración y administración de los programas inherentes. Aunque corresponde al Estado-nación la obligación de asegurar el mejoramiento continuo de dichas condiciones económicas, se prevé que -antes de aprobar cualquier proyecto gubernamental- se cuente con el consentimiento libre e informado de los pueblos en cuestión.

El artículo 24, por su parte, se refiere específicamente a los derechos a la salud: acceso, mantenimiento de prácticas, uso de medicinas tradicionales, conservación de plantas, animales y minerales de interés vital. Determina la obligación a cargo del Estado para tomar las medidas necesarias que garanticen esos derechos. Los artículos 21.2 y 22, por su parte, articulan los aspectos propiamente sociales: por ejemplo, los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños y discapacitados. En esos supuestos, compete también al Estado, la obligación de adoptar las medidas pertinentes para garantizar su atención y erradicar toda forma de violencia y discriminación.

En cuanto a los derechos sociales de carácter ecológico, la Declaración reconoce claramente los derechos de los pueblos indígenas al uso, conservación y protección de la capacidad productiva de las tierras, territorios, recursos y medio ambiente, imponiendo al Estado diversas obligaciones de hacer y no hacer, las cuales, casi siempre requieren de la consulta o el consenso previo de los pueblos involucrados o afectados, a saber, la adopción de medidas eficaces para evitar que se almacenen o eliminen materiales peligrosos en dichos espacios, para evitar la realización de actividades militares que no se justifiquen (artículo 30), así como la aplicación de medidas tendientes al restablecimiento de las condiciones en caso de afectación (artículo 29).

Por último, la Declaración ampara una amplia gama de derechos sociales que tienen que ver con la cultura de los pueblos indígenas, especialmente con el conocimiento y los derechos de propiedad intelectual que engloba una definición *lato sensu* de Cultura¹¹. Se

¹¹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha definido a la cultura como "el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias". Véase el preámbulo de la *Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la Diversidad Cultural*, (aprobada por la 31ª Conferencia General de la UNESCO que se celebró en París, Francia el 2 de noviembre de 2001). La versión oficial digitalizada del documento puede consultarse en

observa una intención decidida a proteger toda manifestación del arte, la ciencia, la tecnología, la cultura y el conocimiento milenario de esos pueblos en su contacto con su entorno natural.

Dado el objetivo de la tesis, la precisión y exhaustividad enunciativas que utilizó el legislador internacional en su formulación, los valores universales en juego y el rango del reconocimiento de ese principio, como parte de los derechos fundamentales del hombre, se incorpora íntegro el texto del artículo 31 a continuación:

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 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.

Ahora bien, en el siguiente apartado, corresponde intentar el análisis comparativo de algunos preceptos de la Declaración y el texto vigente del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001), no sólo para identificar los puntos convergentes y divergentes que en lo específico pueda contener la Carta Magna mexicana, sino para dilucidar la interpretación que podría dársele al artículo 2º antes citado, a la luz de la suscripción de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* por parte de México.

B. El artículo 2º constitucional a la luz de la Declaración Universal

1. Relevancia interpretativa de las normas generales

“La nación mexicana es única e indivisible”, reza el primer párrafo del artículo 2 constitucional. Aunque, la misma nos pareció en su momento (2001) una afirmación innecesaria, dada la presencia de otros dispositivos constitucionales que garantizan con bastante nitidez la unidad nacional, resulta, cuando menos, comprensible su inclusión por parte del legislador mexicano, si se toma en cuenta el sentido delimitativo que tienen los dos considerandos de la Declaración que a continuación citamos: “*Considerando*... que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados”, y (...) “*Convencida* de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta de mayo 10, 2009).

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

Por su parte, el artículo 46, fracción I señala explícitamente lo siguiente:

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.

Ambos considerandos y, sobre todo, el precepto citado suponen que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no debe implicar de manera alguna una prerrogativa de separación de los Estados nacionales, ni un derecho de los pueblos indígenas a romper el pacto de unidad sobre el que se presume que los Estados-nación se fundan. Desde esa perspectiva, la inserción de la oración inicial del precepto 2º de la Constitución, ahora, no nos parece del todo excesiva, pues sirve, por un lado, para disipar temores de fractura o desintegración y establecer los límites del reconocimiento, aunque también, por el otro, para redimensionar la estatura histórica de los derechos de los pueblos indígenas en México y los alcances interpretativos que puede alcanzar su libre determinación (contenidos en los párrafos subsiguientes).

Ahora bien, por cuanto al segundo párrafo del artículo 2 que ahora citamos:

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.

Esta parte del precepto es importante por razones de orden semántico, sintáctico, sociológico, histórico, jurídico y cultural. Para empezar, su expresión cobra ahora un carácter descriptivo o declarativo fundacional. Esto es, genérico y de auto-definición. En él están inscritos los aspectos ontológicos, teleológicos y axiológicos que el legislador constituyente concibió como indispensables para explicar lo que significa a fondo la nación México y hacia los cuáles debe aspirar todo nuevo proyecto de nación. Una norma explicativa consistente con la importancia del contenido y la ubicación del precepto en la parte de las garantías constitucionales, y afín a la redacción, naturaleza y sentido de la mayoría de los considerandos de la Declaración Universal¹².

¹² El referente internacional obligatorio de esta parte del artículo 2 de la Constitución es el artículo 1º, inciso b del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989). A la letra dice: “El Convenio se aplicará a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Véase Carlos y Emilio Zollá, *Los*

Por cuanto a lo sociológico, esta parte del precepto (“la nación tiene una composición pluricultural...”), implica el reconocimiento de un hecho social incontrovertible que deriva de la riqueza y diversidad de culturas indígenas que coexisten en la actualidad con la cultura dominante de México - pese a las políticas coloniales y poscoloniales de exterminio o asimilación emprendidas a lo largo de la Historia del país. Por interpretación analógica, la sola expresión “tiene una composición pluricultural”, entraña también, el reconocimiento de un principio de igualdad entre desiguales de las diversas culturas que conforman dicha composición. Lo que resulta congruente con los principios que animan la Declaración: la idea de que los pueblos indígenas que conforman el rostro de México “son iguales a todos los demás pueblos” y todos los pueblos tienen derecho a su vez “... a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”¹³. Esto significa que México no es ni quiere llegar a ser una nación uniforme desde el punto de vista cultural. Un irreductible que, interpretado a *contrario sensu*, deja sin sustento filosófico-jurídico, aquellos esfuerzos privados o políticas públicas posrevolucionarias y las que se emprenden actualmente encaminadas a la asimilación, etnocidio o muerte del horizonte multiforme de culturas que configuran a México.

Ahora bien, pasemos a analizar la dimensión diacrónica del precepto. El legislador señala que esa composición pluricultural se encuentra “... sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...”, y, pasa a definirlos a continuación, diciendo “...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”. ¿Esto que significa? Desde el punto de vista socio-histórico, que existe una pléyade de vinculaciones de alto valor simbólico que el legislador constituyente parece haber incorporado al párrafo como parte del reconocimiento y, que, desde el punto de vista jurídico, dichas vinculaciones implican un reto exegético de elevada complejidad interpretativa, que es menester dilucidar en sí mismo y a la luz de la suscripción de México a la Declaración.

Por una parte, el legislador de la reforma del 2001, al utilizar el participio del verbo sustentar, “sustentada”, seguido del adverbio “originalmente”, hace recaer el origen mismo de la composición pluricultural en los pueblos indígenas contemporáneos y a vincular a éstos con el pasado prehispánico en su dimensión territorial y humana. No se hubiera tomado el legislador tantas molestias en ligar a dichos pueblos con esas esferas, ni a entrar a esclarecer con una técnica jurídica bastante precisa las ligas históricas y los juicios valorativos que las justifican, si la voluntad de dicho legislador no hubiese sido, sino dar reconocimiento amplio a los derechos que los antiguos pobladores del país ejercían seguramente sobre su territorio, antes de la invasión española y las guerras de conquista. Ha de interpretarse entonces, que el reconocimiento comprende dos aspectos o hipótesis jurídicas plausibles en la mente del legislador constitucional en términos de sus alcances: por una parte, el que dichos pueblos eran, hasta ese momento, soberanos, es decir, que

pueblos indígenas de México, 100 preguntas, Colección La pluriculturalidad de México, UNAM, México D.F., c2004, p. 302.

¹³ Véase el segundo considerando de la Declaración, *op.cit.*, ver nota 1, p. 1.

ejercían plena potestad sobre los habitantes de un territorio o territorios determinados¹⁴. Por otra parte, que, dichos derechos soberanos originarios no se extinguieron, a pesar de su conculcación y de lo ocurrido históricamente, sino que pervivieron o sobrevivieron a través de los regímenes jurídicos e instituciones que regularon la vida social, económica, política y cultural de sus descendientes, esto es, de los pueblos indígenas de la nación.

Los alcances del reconocimiento de esta parte del precepto 2º de la Constitución mexicana, objeto de este pormenorizado análisis, guardan correspondencia con algunos preceptos y principios de la Declaración de Naciones Unidas. A saber:

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades¹⁵

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente el derecho a sus tierras, territorios y recursos¹⁶.

Artículo 26 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o adquirido¹⁷.

1.2 Los sujetos de derecho

Los siguientes dos párrafos (tercero y cuarto) del artículo 2 de la Constitución se encuentran interrelacionados:

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes 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.

Ambos párrafos deben interpretarse de manera correlacionada, ya que el primero complementa al segundo.

El primero establece como sujetos de los derechos reconocidos en el precepto a los pueblos indígenas, siendo la conciencia de identidad de éstos el eje nodal de su identificación y el que llena la hipótesis normativa, esto es, decide la aplicación del

¹⁴ No obstante, que los conceptos de soberanía y de Estado-nación, como los entendemos hoy en día, no existieran entonces y que surgieran con posterioridad.

¹⁵ Considerando 6, *Ibid.*, p. 2.

¹⁶ Considerando 7, *Ibid.*, p. 2.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

precepto¹⁸. El criterio elegido por el legislador constitucional, en este caso, fue el más laxo posible, esto es, el criterio psicológico que, en palabras de Antonio Caso, “consiste en demostrar que el individuo se siente formar parte de una comunidad indígena”¹⁹. Por lo que, no se descartan *per se*, como sujetos de los derechos indígenas, a muchos individuos o comunidades que, por su condición específica emigraron, perdieron su lengua nativa, evolucionaron o cambiaron de costumbres²⁰.

Esta parte del precepto es muy cercana a lo que especifica al respecto la Declaración Universal, la cual, clarifica ciertos aspectos de la dimensión social e individual del sujeto de derecho. El artículo 33 (inciso 1) de la Declaración señala que “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”. A su vez, el artículo 6 establece que “toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad”. Por su parte, el mismo artículo 33 (inciso 2) complementa lo señalado al expresar que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”.

Esta propuesta de interpretación sobre quiénes son los sujetos de los derechos consagrados en el precepto constitucional mexicano se ve enriquecida desde el punto de vista de su trascendencia estimativa, si se pondera además, la forma que la Asamblea General de la ONU hace descansar desde el principio de su Resolución la condición de sujeto de Derecho en los propios derechos fundamentales. Artículo 1º de la Declaración, cito:

Los indígenas tienen derecho, *como pueblos o como individuos* [el énfasis es mío], 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 y las normas internacionales de derechos humanos²¹.

A este respecto, cabe advertir que el legislador constitucional hace una distribución armoniosa de los derechos que se reconocen a los pueblos indígenas al revestir al artículo 2º Constitucional de una estructura configurada por dos Apartados distintos. En el Apartado

¹⁸ Constituye la aplicación del convenio 169 de la OIT, el cual establece el Principio de Autoadscripción como único medio para determinar la identidad indígena. Véase Artículo 1º fracción 3 del *C 169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo* (adoptado en 17 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990). La versión oficial del documento puede consultarse en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifics.pl?C169>. Consulta de mayo 10, 2009.

¹⁹ Ver Carlos y Emilio Zollá, *op.cit.*, p.14.

²⁰ Como dice Guillermo de la Peña, “la identidad siempre implica sentido de pertenencia a un grupo, debe establecerse cual es el grupo de referencia pertinente: la comunidad, el barrio, el vecindario...Es necesario pensar en lo indio como un concepto análogo, no unívoco o equívoco, donde pueden darse distintas combinaciones de componentes para distintas situaciones. Sobre todo, es urgente reemplazar los estereotipos y deificaciones por una visión de los indios como sujetos de su propia historia y constructores de su propio futuro”. Véase “Un concepto operativo de lo indio?”, en *INI, Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas. Primer Informe*, INI-PNUD, México, D.F., 2000. p.25.

²¹ *Cfr. Declaración.. op.cit.*, p. 3.

A), concentra fundamentalmente los derechos de orden político que hacen plausible su libre determinación (de elección de las propias autoridades y órganos internos, de aplicación de los propios sistemas normativos en sus conflictos internos, de elección de representantes en Municipios con población indígena, de reconocimiento de su jurisdicción propia, etc.), y en el Apartado B), los derechos sociales, económicos y culturales (reconocidos por el Estado a esos pueblos en tanto que grupos bajo apoyo económico que requieren de protección y tutela de sus culturas). Aunque es lógico pensar que, los sujetos jurídicos ejercen los derechos contenidos en el Apartado A) como entidades de derecho público²², y los segundos (Apartado B), como entidades de interés público²³, por lo que ambos están reconocidos formalmente en el precepto y no se oponen, el legislador constitucional sólo hizo explícitos los segundos, al ubicar una prescripción literal al finalizar el Apartado A), tipificando a los pueblos indígenas “... como entidades de interés público”

Esta deficiencia podría dar lugar a interpretaciones genéricas totalmente anacrónicas del precepto, en el sentido de que el legislador de la reforma de 2001 hubiese querido resucitar la estructura que usó la corona española para tutelar en el periodo colonial a los pueblos indígenas de la Nueva España por considerarlos incapaces ante la ley. Algo impensable en pleno siglo XXI, dado que cuestiona la capacidad jurídica de los pueblos indígenas y de sus integrantes para decidir sobre su destino.²⁴ Ello desvirtuaría no sólo el espíritu que anima la libre determinación como materia de regulación del Apartado A del artículo 2º, sino que contravendría el espíritu de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* en su conjunto. Dicha inserción representaría un retroceso socio-

²² “El contexto del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución es como personas jurídicas, como sujetos de derechos colectivos, donde el derecho nacional reconoce válida la existencia de sus autoridades y normas internas como parte del mismo, por ello se habla de entidades de derecho público”. Jorge Alberto González Galván, “La validez del derecho indígena en el derecho nacional”, en *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, (Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), Estudios Jurídicos N° 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2002, p. 44.

²³ “La noción de interés público hace referencia no a las personas (jurídicas o físicas) sino a la finalidad de las normas que emite el Estado: son normas de derecho público cuando el fin que se persigue es de beneficio colectivo, de interés público, y son normas de derecho privado cuando el fin es satisfacer un interés particular. El Estado puede reconocer organizaciones de individuos como empresas e instituciones de interés público cuando los fines que se persiguen son de beneficio colectivo pero no son consideradas como autoridades del Estado”. *Ibid.*, pp. 44-45.

²⁴ González Galván analiza las posibles causas y dificultades a que puede conducir la omisión en nuestro sistema federal: “La reforma aprobada por el Senado reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, pero omite la recomendación de remunicipalizar los estados ya que cambia la posibilidad de reconocer a los pueblos y comunidades como partes del poder político estatal al establecer que serían consideradas como “entidades de interés público”. Esto significa que los indígenas deben seguir siendo considerados como objetos tutelados por el Estado y no como actores políticos dentro del Estado. Constitucionalmente las entidades de interés público no son autoridades, como los partidos políticos (artículo 41, fracción I)” [...] “Los sistemas normativos indígenas se reconocen como parte del derecho nacional, pero sin el reconocimiento explícito de los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público (con jurisdicciones territoriales determinadas), el ámbito espacial de validez de las normas indígenas será frágil y, como hasta ahora, vulnerable”. Véase “Los derechos indígenas en México: ¿Hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, en *Derechos Fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Carbonell, Miguel (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., pp. 376 y 378.

histórico oprobioso, contrario al sentido de las luchas indígenas y a las aspiraciones multiétnicas de numerosos instrumentos internacionales²⁵.

1.3. Dimensión social e individual de los derechos fundamentales

Ahora bien, el considerando 22 de la Declaración consagra algo que nos parece fundamental: el reconocimiento de las dimensiones individual y social del Derecho Indígena,

Reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos²⁶.

Este es un logro que apunta a superar el debate sostenido por casi siglo y medio entre ilustres juristas de tendencia liberal y pensadores colectivistas o comunitaristas, respecto a la existencia y/o validez jurídica de los derechos colectivos. La Declaración viene a despejar las dudas y a confirmar, el doble carácter interpretativo que puede y debe dársele a un texto como el contenido en el precepto mexicano. Por un lado, como derecho fundamental de las personas indígenas en tanto que individuos y, por el otro, como derecho fundamental de los pueblos indígenas en tanto que grupos humanos diferenciados en lo socio-cultural. Esta última dimensión adquiere ese rango al no existir para el legislador internacional una contradicción de base mayor entre los principios en favor de la persona indígena y los principios en favor de entes colectivos como los pueblos indígenas. Estos últimos son tenidos hoy como el complemento idóneo de los derechos fundamentales del ser humano por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional que participaron en la elaboración del documento y que se suscribieron a él. Esto último, en un claro propósito humanista de erradicación de disquisiciones teóricas bizantinas y un esfuerzo por hermanar ambas esferas de la vida social, atribuyendo a la última, el mismo rango que la primera goza.

Ahora bien, el legislador constitucional reconoce que los pueblos, como sujetos de Derecho, pueden estar integrados por una o varias comunidades indígenas y establece los criterios para poder caracterizar a la comunidad indígena como escala menor de agrupamiento de dichos pueblos. Lo expresa de esta manera en el cuarto párrafo del artículo 2º constitucional.: “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”.

²⁵ “El espíritu que anima la reforma es el de considerar a los pueblos indígenas como órganos del Estado, es decir, el de poner fin a su exclusión política. La reforma aprobada contradice este espíritu y, en todo caso, los estados tienen la obligación de legislar para que el reconocimiento de la autonomía de sus pueblos y comunidades indígenas se dé respetando el espíritu que la anima. El modelo constitucional excluyente se modifica al reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero los deja indefensos para concretizar dicho derecho al no considerar la remunicipalización y en consecuencia el reconocimiento de los pueblos y comunidades como entidades de derecho público”. *Ibid.*, p. 376.

²⁶ *Declaración.. op.cit.*, ver nota 1, p. 3.

Por cuanto toca al párrafo quinto del Artículo 2º de la Constitución, el legislador vuelve a reflejar algunos de los temores o reticencias comentadas anteriormente, propias de la fase en transición en que la reforma se gestó. Subordina de nueva cuenta el derecho de libre determinación de los pueblos al aseguramiento de la unidad nacional y, condiciona el reconocimiento mismo de los sujetos de Derecho a la voluntad de las legislaturas estatales y a criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico que, lamentablemente, el legislador constituyente no pasó a precisar más.

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.²⁷

No obstante esta remisión a la escala local, el principio de libre determinación consagrado en el precepto constitucional guarda correspondencia con las distintas dimensiones de lo jurídico que el legislador internacional toma en cuenta para poder precisarlo en la Declaración Universal. Veamos, por ejemplo, el considerando 16 nos ofrece una definición *lato sensu* de la libre determinación y los ámbitos que abarca, así como el marco de sustentación jurídico internacional en que se asienta legalmente como principio genérico del que goza, por su naturaleza, cualquier pueblo indígena del mundo.

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural²⁸.

El considerando 10, por su parte, se refiere a los aspectos teleológicos o de finalidad que justifican el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas,

Convencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades²⁹.

²⁷ Como lo explica González Galván, “los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocido y garantizado por la Constitución su derecho a decidir sus formas de gobierno, de elección de sus autoridades y de ejercicio gubernamental [Artículo 2º constitucional Apto. A), Fracciones I y III]. Estas formas tendrán que ser concretizadas atendiendo las condiciones históricas y geográficas de cada entidad federativa, ya que sus Constituciones y leyes “establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad” [Último párrafo del Apto. A]. Véase su ensayo, “La reforma constitucional en materia indígena”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 7, Julio-Diciembre, Año 2002, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/cl/cl9.htm>. Consulta de mayo 11, 2009.

²⁸ *Declaración.. op.cit.*, p. 3.

²⁹ *Ibid.*, p.2.

Ya en el Artículo 3, el legislador internacional entra a regular en concreto el contenido de ese derecho en sus aspectos definitorios, especificando los ámbitos de la actividad humana que dicho derecho comprende,

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 cultural³⁰.

En el artículo 4, el legislador internacional acota o especifica los límites de ese derecho, esto es, regula la esfera de competencia en que es posible su ejercicio y su derecho para instrumentarlo o hacerlo viable,

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 autónomas³¹.

Por último, en el artículo 5, el legislador pasa a especificar los aspectos funcionales e institucionales que comprende el derecho a la libre determinación, haciendo reserva a su vez, de los alcances que puede llegar a tener su proyección hacia fuera y hacia el futuro, esto es, como una garantía de opción libre y permanente de todo pueblo indígena a participar en los diversos ámbitos de la vida del Estado-nación en que se halle inserto.

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 Estado³².

En fin, como podemos apreciar hasta aquí, las normas de los dos instrumentos jurídicos coinciden en muchos aspectos, pese a las diferencias anotadas y su nivel de aplicación. Aunque las normas de la Declaración son más genéricas, tratándose de un instrumento declarativo de orden internacional, mientras que las contenidas en el artículo 2° Constitucional poseen un grado de concreción mayor, debido a que forman parte de un ordenamiento jurídico nacional, resultan complementarias en la clarificación de muchos aspectos medulares. Esto nos lleva a pensar que el análisis comparativo de la materia de regulación de los Apartados A y B que haremos a continuación será muy útil. La Declaración ofrece un terraplén ius-filosófico que puede enriquecer el instrumento crítico, el espíritu de la reforma y nuestra propia interpretación de las normas prescritas en ellos.

2. Análisis relacional de preceptos del Apartado A

En el Apartado A), el legislador constitucional sistematiza, con una secuencia que nos parece equilibrada, aquellos contenidos políticos sin los cuales, el principio de libre determinación de los pueblos indígenas en México no podría tener existencia jurídica, ni

³⁰ *Ibid.*, p.4.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

ejercitarse en el sistema jurídico mexicano. Se transcribe a continuación el texto íntegro del Apartado A por considerarlo oportuno:

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

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

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

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

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

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

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

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

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.

Como podemos ver, de una u otra forma la mayoría de las fracciones que componen el Apartado A) del artículo 2º constitucional resulta compatible con la orientación y alcances de los aspectos sustantivos regulados por la Declaración. Se trata, en efecto, de normas que regulan los lineamientos políticos generales de un sistema descentralizado en un Estado federal singular como el nuestro, donde la materia de regulación es atribuida por el legislador constitucional a la competencia de los Congresos estatales, de conformidad con criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico de los pueblos localizados en su territorio (párrafo quinto del artículo 2º).

Esto significa que los Congresos estatales deberán ceñir su actuación a los lineamientos prescritos en el Apartado A), a efecto precisamente de legislar lo correspondiente al reconocimiento de sus propios pueblos indígenas como entidades de Derecho Público, (aunque, como hicimos notar antes, esto último no esté así explicitado en el texto constitucional). Y, asimismo, como se desprende de la última línea del Apartado A, para dar reconocimiento a esos mismos pueblos como entidades de interés público en ejercicio de los derechos, sociales, económicos y culturales contenidos en las distintas fracciones del Apartado B).

Ahora bien, la Declaración, como dijimos antes, regula el principio de libre determinación como un derecho fundamental de la persona indígena y de los pueblos indígenas, al igual que nuestra Carta Magna. Esto significa que las normas consagran al mismo tiempo una serie de garantías jurídicas frente al Estado (en su doble dimensión social e individual). Son preceptos que protegen o amparan el derecho fundamental de la libre determinación de los pueblos indígenas y de sus integrantes en los diversos ámbitos regulados.

Desde este punto de vista, habría que subrayar que en las fracciones del Apartado A se observan condicionamientos a veces innecesarios, como por ejemplo, la insistencia en la igualdad individual y de género entre indígenas, la protección de derechos de terceros que pudieran verse amenazados, la sujeción de la libre determinación al marco legal federal o estatal. Lo que contrasta, con la ausencia o escasa alusión a obligaciones correlativas de los sujetos pasivos involucrados en la relación jurídica, esto es, aquellos miembros de la sociedad (llámese particulares, autoridades, personas físicas o morales), cuya conducta pueda contravenir o poner en riesgo la esfera de los derechos que ampara la libre determinación en favor de los pueblos y de las personas indígenas. Lo que resulta una paradoja, ya que una interpretación restrictiva de las fracciones, podría vulnerar precisamente la esfera valorativa de libertad decisoria que supone salvaguardar el precepto: tanto de las personas indígenas, como de la vida interna diferenciada de los pueblos indígenas que componen el abanico de culturas que existen en nuestro país.

3. Análisis relacional de preceptos del Apartado B

Ahora bien, las fracciones del Apartado B) del artículo 2º de la Constitución, suponen concentrar la serie de obligaciones a cargo de los diversos órganos y niveles del Estado Mexicano para hacer efectivo el principio de libre determinación en ámbitos referidos a los aspectos sociales y de desarrollo que se hallan en este caso bien delimitados.

De conformidad con la parte introductoria de dicho Apartado B compete a la Federación, “a los Estados y Municipios la obligación de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria...”, lo cual coincide con el contenido del artículo 2 de la Declaración. En ese sentido, es plausible interpretar, que “las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona (que prevé el inciso 1 del artículo 7 de la Declaración) y que, “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” (inciso 2 del artículo 7 de la Declaración).

En el texto constitucional se prevé, que los tres niveles de autoridad están obligados a “establecer instituciones y determinar políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas”, por lo que siendo la libre determinación el núcleo de la materia que se está regulando, debe entenderse que los “pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (como lo prevé el artículo 8 de la Declaración).

El texto constitucional especifica que los tres niveles de autoridad están obligados a determinar políticas para garantizar, además “el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. Esta obligación es consistente con el contenido y orientación de diversos dispositivos de la Declaración (artículos 20, 21, 22 y 23). Este último, en especial, establece: “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”.

Ahora bien, en este momento el legislador constitucional se avoca a regular la serie de obligaciones específicas a cargo de los tres niveles de autoridad (Federación, Estados y Municipios) con el propósito de “...abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”. Finalidad, que satisface y guarda correspondencia con el ideario del artículo 21 inciso 1 de la Declaración, en donde se prevé que “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”.

La cercanía que se observa entre algunas de las obligaciones de este rubro en ambos ordenamientos jurídicos nos lleva a corroborar la importancia que tiene la Declaración en la determinación de la orientación que debe dársele a la reforma constitucional, su aplicabilidad extensiva o complementaria y, los alcances esclarecedores y supletorios que puede tener no sólo para efectos de interpretación en caso de duda, litigio o conflicto de intereses, sino para la política legislativa en marcha a nivel federal, estatal y municipal en México. Habida cuenta de que se trata de un instrumento jurídico de rango internacional, en cuya formulación México trabajó arduamente por largos años y al que se adhirió finalmente

en 2007 como ente soberano responsable ante la comunidad internacional en un claro propósito de respetar y propiciar esa nueva etapa de los derechos humanos.

La fracción I del Apartado B del precepto constitucional que estamos analizando establece como obligación:

Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

Mientras tanto, el inciso 2 del Artículo 21 de la Declaración prevé que, “Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales...” El Artículo 19 por su parte, (cuya aplicación se haría extensiva), señala: “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.” Por otra parte, el artículo 20 inciso 1 considera que, “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas e instituciones políticos, económicos 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”.

La fracción II, Apartado B del texto constitucional establece:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

Dicha obligación está prevista en varios dispositivos de la Declaración, cuyo contenido es más detallado pero cercano al del texto constitucional. “Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación” (artículo 14, inciso 2). “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 14, inciso 3). “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” (artículo 15, inciso 1 de la Declaración).

Las semejanzas que se observan en este rubro derivan seguramente del carácter social que ha tenido y tiene la educación pública en México desde 1917 (con base en artículo 3º Constitucional), del conjunto de instituciones que forman parte del sistema

educativo desarrollado a lo largo del tiempo por diversos gobiernos y de la experiencia anfractuosa que tuvieron algunas políticas educativas de la SEP y del INI en el pasado, en su intento fallido por tratar de asimilar a pueblos y comunidades indígenas por la vía educativa.

En los aspectos sustantivos, la Declaración añade un vector que vale la pena destacar, “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” (artículo 14). Aspiración que, podría ser el estadio al que apunte en el futuro la educación en pueblos y comunidades indígenas del país, en los esfuerzos que ha hecho el gobierno mexicano por descentralizar el sistema educativo de manera efectiva en los últimos lustros.

La fracción III, Apartado B del texto constitucional señala:

Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

En este rubro no hay contradicción. La declaración regula los derechos y obligaciones inherentes al rubro de esta manera: Artículo 24, inciso 1 “Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus medicinas tradicionales, 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”. Inciso 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”.

Por cuanto toca a la fracción IV del Apartado B del artículo 2º constitucional, se prevé lo siguiente:

Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

Ninguno de los artículos de la Declaración hace, por separado, referencia específica a este rubro, aunque, como vimos en su oportunidad, el artículo 23 señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas... de vivienda”, (entre otros) y, “...en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”. Sin embargo, no encontramos dispositivo que resulte comparable en la Declaración, cuyo contenido atienda, como materia de regulación, la obra pública y privada para promover la convivencia y recreación de pueblos y comunidades.

Tampoco es posible encontrar una norma análoga a la materia que regula la primera parte de la fracción VI del precepto constitucional:

Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.

Un compromiso del Estado, cuya inserción nos parece un poco sobrada, no sólo por existir normas jurídicas secundarias que regulan el ámbito de las comunicaciones, sino porque la expresión “integración de las comunidades”, es poco afortunada, ya que se presta a confusión. Es susceptible de ser interpretada no como interconexión física de espacios aislados, sino como intención de asimilación o de integración forzada de los pueblos indígenas al orden cultural dominante; lo que contravendría abiertamente el principio de libre determinación de los pueblos, eje y valor principal que el legislador constitucional buscó precisamente resguardar o proteger.

Además, por otra parte, se entiende que ambos rubros (tanto la fracción IV, como la VI) están condicionados constitucionalmente. Es decir, no deberán ejercerse de manera unilateral por parte de la federación, los estados o los municipios sin vulnerar el principio de libre determinación. Cabe recordar que, de conformidad con el preámbulo del propio Apartado B, este tipo de decisiones “deberá ser diseñado y operado conjuntamente con los pueblos indígenas”³³. A este respecto, la Declaración es enfática y reiterativa en las diversas normas relacionadas con el desarrollo y la vida interna de los pueblos. Su artículo 19, (que a este tenor resultaría aplicable, llegado el caso), determina: “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”.

Por lo que se refiere a la segunda parte de la fracción VI del Apartado B del precepto 2º de la Constitución:

Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

El artículo 16 de la Declaración es, a un mismo tiempo menos remiso y más concreto a este respecto, tanto en los aspectos sustantivos, como en las obligaciones inherentes, dada la importancia política y el impacto cultural de los medios masivos de comunicación en el reforzamiento contemporáneo de las identidades, difusión de las ideas y diálogo intercultural entre los pueblos. El dispositivo señala que, (inciso 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”. También, prevé (inciso 2), que: “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”.

³³ Pfr. de la última frase del preámbulo del Apartado B, artículo.2º Constitucional.

Ahora bien, retornemos a analizar la fracción V del apartado B que, en razón de la secuencia del análisis, tuvimos que esquivar:

Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

A este respecto, el legislador internacional recurre a una técnica jurídica distinta, a la vez más genérica en sus aspectos sustantivos y de protección, y, quizás, más conciliadora. Por ejemplo, el artículo 22, inciso 1 proclama que “en la aplicación de la presente Declaración se prestará particular importancia a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas”. Por otra parte, el inciso 2, del mismo artículo señala que “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”. Por otra parte, el artículo 44 prevé que “todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas”.

Ahora bien, la fracción VII del apartado B del precepto constitucional establece lo siguiente:

Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Este ámbito, en principio, también se encuentra regulado por la Declaración de manera análoga, aunque con un enfoque distinto y un tratamiento de medios menos particularizado. Artículo 29 “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”. Sin embargo, como analizaremos más adelante, existen rubros que no regula el texto constitucional.

Por lo que se refiere a la fracción VIII (Apartado B, artículo 2º):

Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

Podría decirse que la obligación que se auto-impone el Estado mexicano en este dispositivo no tiene paralelo alguno con norma alguna de la Declaración. No obstante ello, parecería responder su inclusión y sustanciación al supuesto jurídico previsto en el artículo 8, inciso

2.C de la Declaración: “Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos”. Lo cual, resulta consistente si se piensa que las razones que expulsan a los indígenas de sus tierras y comunidades hoy día en el país, no es precisamente voluntaria, sino atribuible al impacto del propio modelo de desarrollo neoliberal que se implantó, que ha generado fenómenos de violencia, despojo de tierras, pobreza extrema, sobreexplotación de recursos y desmantelamiento de programas de apoyo rural sin condicionamientos políticos.

Aunque la inserción de la fracción VIII parece lógica, (en consideración del flujo de población que emigra de los pueblos indígenas hacia ciudades y centros urbanos del país y del extranjero), su redacción no es muy afortunada, ya que los apoyos se dirigen a atender únicamente las necesidades enunciadas en el precepto. En el caso de los indígenas mexicanos que se ven precisados a emigrar al extranjero, la Declaración provee al Estado mexicano, de los fundamentos internacionales necesarios para negociar políticas de protección ante Estados recipiendarios de esos flujos migratorios. A su vez, está comprometido a aceptar apoyos y asistencia técnica del extranjero a los pueblos indígenas que residen en el país o bien, que provengan de Estados que busquen proteger a aquellos ciudadanos indígenas extranjeros que hayan inmigrado hacia México. Su artículo 39 señala claramente que “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”.

El párrafo IX del apartado B establece como obligación:

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Nos parece una obligación adjetiva o meramente formal. Busca claramente reservar el control administrativo y político de las decisiones y amparar de antemano cualquier actuación unilateral de los diferentes niveles de autoridad estatal que puedan, en su ejecución, vulnerar los derechos de libre determinación reconocidos por el propio precepto constitucional. De otra forma, nos parece una declaración fuera de lugar. El formulismo legal de la consulta puede conducir a esa interpretación porque formalmente así se cumple con el derecho de audiencia de los pueblos indígenas como posibles sujetos afectados por los planes. La obligación a cargo del Estado se constriñe sólo a tener que incorporar las observaciones o propuestas que hagan los pueblos indígenas consultados; el dispositivo no es garante en realidad de interlocución, diálogo o consenso previo. Por ende, no guarda correspondencia con norma alguna de la Declaración Universal. Podría pensarse quizás que su inserción es un sucedáneo solamente ante el silencio del legislador nacional sobre el derecho que debe gozar todo pueblo indígena del mundo a “participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado”, conforme a la letra del Artículo 5 de la Declaración.

Con relación a los dos últimos párrafos del artículo 2º de la Constitución se señala lo siguiente:

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

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

El primer párrafo se refiere a la obligación que tiene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos de prever las partidas presupuestales correspondientes para sufragar los gastos que implique el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del Apartado B, así como las formas y procedimientos que garanticen a las comunidades indígenas la participación en su ejercicio.

En el último párrafo, se dispone la aplicación extensiva del precepto a aquellas comunidades que resulten equiparables a pueblos y comunidades indígenas, como pueden serlo las comunidades de extranjeros radicados permanentemente en México: por ejemplo, menonitas, judíos, chinos, musulmanes, estadounidenses, franceses, etc.

4. Omisiones

Ahora bien, cabe preguntarnos varias cosas, ¿qué aspectos sustantivos presentes en la Declaración Universal están ausentes en el texto constitucional y que obligaciones correlativas a cargo del Estado no están reguladas tampoco en él? Luego, ¿qué ventajas pueden sustraerse de la existencia de esos derechos en la Declaración, sin tener que proponerse ahora una reforma del texto constitucional?

Una revisión comparativa panorámica de los dos ordenamientos revela algo que habíamos observado y resaltado anteriormente: la Declaración justifica las dimensiones individual y colectiva de los derechos indígenas y las relaciona con las esferas de protección de los derechos humanos fundamentales (esto es, con las llamadas garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad). El texto constitucional no lo hace explícitamente. Por esta razón, en principio, hay mayor precisión y despliegue de derechos en el primer ordenamiento que en el segundo, en los aspectos sustantivos y en las obligaciones inherentes a cargo del Estado. Omisiones que, sin embargo, creemos que pueden subsanarse por la vía del análisis e interpretación que hacemos más adelante.

Por otra parte, un análisis puntual de los artículos que configuran la Declaración Universal nos permite registrar varias omisiones que nos parecen imprescindibles y cuya ausencia podría desvirtuar los propósitos del reconocimiento de los derechos indígenas en México, afectando o dificultando a la larga el diseño y funcionamiento de un sistema jurídico plural armónico en nuestro país:

El legislador nacional del artículo 2 constitucional, por ejemplo, omite postular que los pueblos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada o a la destrucción de su cultura (como lo ordena el artículo 8 de la Declaración). Esto es, el etnocidio³⁴. No hay una referencia explícita en ese sentido, ni se prevén mecanismos de prevención o resarcimiento de ese derecho en caso de violación. Lo que nos lleva a temer la persistencia del prejuicio dominante en el trayecto legislativo de diseño, construcción u operación del sistema jurídico descentralizado con normas fincadas únicamente en el enfoque y contenidos socio-económicos del apartado B. La ausencia de un dispositivo declarativo en tal sentido, deja la puerta abierta a ver integrados eventualmente a los pueblos indígenas al paradigma de la modernidad que esté en boga, lo que significaría violentar los principios de diversidad cultural que busca garantizar el precepto constitucional.

En el mismo tenor de ideas está la ausencia de dispositivos que aclaren la naturaleza del derecho que tienen los pueblos indígenas 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 25 de la Declaración). Por consecuencia, no se introducen obligaciones concretas para que el Estado proteja esa relación mítica, cósmica o espiritual tan peculiar que mantienen los pueblos con sus tierras, territorios y recursos, haciendo respetar los usos, costumbres y sistemas de tenencia de los pueblos frente a terceros (artículo 26 inciso 3 de la Declaración); impidiendo que se almacenen o eliminen ahí materiales peligrosos (artículo 29 inciso 2), o que se desarrollen actividades militares injustificadas (artículo 30).

Por último, no hay en el precepto constitucional una alusión al derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural en un sentido amplio de la expresión, como el que despliega la Declaración en su artículo 30, siendo que la preservación de la unicidad de la cultura de cada uno de esos pueblos indígenas es el objetivo principal que el precepto supone proteger. Tampoco se mencionan obligaciones a cargo del Estado para vigilar y proteger la gama de actividades que configura el patrimonio de cada diáspora cultural: recursos humanos, genéticos, semillas, medicamentos, conocimiento sobre flora y fauna, tradiciones orales, literaturas, diseños, deportes, juegos tradicionales, artes visuales e interpretativas, etc. Una omisión que podría desampara la propiedad intelectual que ese conocimiento e información acumulados debe tener frente a terceros.

³⁴ El etnocidio significa que a un grupo étnico, colectivo o individualmente, se le niegue su derecho a disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua. Esto implica una forma extrema de violación masiva de los derechos humanos, y particularmente del derecho de los grupos étnicos al respeto de su identidad cultural. La Declaración de San José Costa Rica consideró el etnocidio como un delito de derecho internacional al igual que el genocidio. La importancia de dicha declaración estriba en que formuló la primera crítica seria al indigenismo integracionista, signado en la Convención de Pátzcuaro (México) y el Convenio 107 de la OIT, (que luego sería revisado por el Convenio 169 de la misma organización). *Cfr.* José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, “Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Originarios, Convenio 169 de OIT. Administración de justicia indígena, Perduración de la herencia colonial”, *Documento de Trabajo 116*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, octubre 2008, p. 2.

No obstante lo anterior, es menester subrayar que en gran parte las insuficiencias que presenta el artículo 2° constitucional, como resultado de su comparación con aspectos regulados por la Declaración, son atribuibles a aquellos factores históricos que determinaron y dieron origen a la reforma de 2001. Recordemos que ésta sólo abarcó el primer tema acordado en las mesas de negociación de San Andrés Larráinzar en febrero 16 de 1996. El tema de los “Derechos y Culturas Indígenas”.³⁵

5. Naturaleza jurídica y enlaces

El análisis de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y su comparación con el contenido del texto vigente del artículo 2 constitucional que acabamos de concluir, abren un campo de estudio relacional vastísimo y de elevada complejidad que exige de nosotros una recuperación cuidadosa en estos momentos.

Se confirma por una parte que, pese a dicha complejidad, la naturaleza jurídica de los derechos indígenas consagrados en el dispositivo del texto constitucional corresponde a la dimensión social del Derecho. Es decir que, se trata de un conjunto de derechos sociales previstos en un ámbito en el que México fue precursor desde el punto de vista histórico.

Se corrobora por ende que, tal caracterización puede ser situada y entendida como un paso significativo dado por el legislador mexicano en el sentido de ampliar los alcances de los Derechos Sociales a nivel constitucional. Con lo cual, México se acerca al tratamiento teórico y doctrinario que desde hace tiempo los textos constitucionales de la mayoría de los sistemas jurídicos de países desarrollados le dan a los derechos sociales, en tanto que proyecciones o derivaciones de los propios derechos humanos a nivel grupal y social.

A través del análisis, también ha sido posible calibrar la solidez que dicho tratamiento tiene desde el punto de vista ius-filosófico (tanto en sus aspectos teleológicos como axiológicos), todo lo cual, sugiere una posibilidad supletoria real del Derecho internacional. En este sentido, creemos que vamos por buen camino en nuestras aspiraciones por urdir un firme terraplén para proponer articulaciones plausibles como objeto de nuestra hipótesis.

³⁵ Como lo refiere Jorge Alberto González Galván: “Desde el momento en que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) acepta el diálogo con el gobierno federal para combatir las causas que motivaron el levantamiento armado, las demandas indígenas se procesan al interior del Estado nacional, es decir, dentro de sus límites. [...] Así, se acordó en Chiapas que los resultados de las discusiones temáticas que se fueran agotando pasaran a los órganos de deliberación legislativa nacional para su aprobación. La reforma indígena de 2001 es el producto de la discusión del primer tema acordado: “Derechos y cultura indígenas”. Los tres temas pendientes son: “Democracia y Justicia”, “Desarrollo” (donde se discutiría el artículo 27 relacionado con la protección de las tierras indígenas), y el tema “mujeres indígenas”. Véase su ensayo “Los derechos indígenas en México: ¿Hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, *op.cit.*, ver nota 24, pp. 370 y 371.

C. El artículo 1° constitucional a la luz de la Declaración Universal

1. Significación del eslabonamiento

Cabe decir, que la reforma del artículo 2° de la Constitución no se produjo de manera aislada, sino que involucró también la modificación del artículo 1° constitucional. Ambos dispositivos en realidad constituyen la reforma de 2001. ¿Por qué? Jorge Alberto González Galván recuerda los antecedentes así: “La reforma constitucional al artículo cuarto ya en 1992 marcó la pauta para considerar que el Estado sería, no más, partidario del etnocidio, sino respetuoso de la diversidad cultural cuando estableció que: ‘La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas’”.³⁶

Posteriormente, esa dimensión de la diversidad cultural, no sólo sería retomada, sino ampliada en sus alcances humanísticos para abarcar a otros grupos humanos, además de los pueblos indígenas, por la iniciativa de reforma de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) de 1996, dando lugar a lo que ahora constituye el artículo 2° y el artículo 1° constitucionales. La trascendencia para México de ese logro es analizada y justipreciada históricamente así:

La reforma constata jurídicamente lo que la historia demuestra que somos: una sociedad pluricultural. De este modo, el Estado, así como en materia religiosa es neutral y se obliga a reconocer a todas las religiones, en materia cultural es neutral y se obliga a reconocer a todas las culturas: la mestiza o ladina, las indígenas y las de extranjeros radicados de manera permanente en el país “sin perjuicio de los derechos establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, *toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley*” [artículo 2o., apartado B, último párrafo]. Incluso se actualiza el principio de igualdad de *todos* ante la ley al obligarse el Estado a combatir la discriminación basada no sólo en el origen étnico sino en el origen “nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” [artículo primero, párrafo tercero]. Con esto, la aparente neutralidad de la ley es desnudada a favor del reconocimiento de las diferencias culturales de las personas a quienes va dirigida³⁷.

La modificación del artículo 1° consistió básicamente en el reacomodo de dos párrafos ya existentes y la incorporación de uno nuevo. Aunque el legislador constitucional dejó intacto el primer párrafo del artículo 1°, desplazó como segundo párrafo, el texto íntegro que solía tener el artículo 2° y, a su vez, adicionó, un párrafo nuevo que colocó en tercer lugar. El reacomodo y la adición dieron como resultado lo siguiente:

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

³⁶ *Ibid.*, p. 374.

³⁷ Jorge Alberto González Galván, *ibid.*, pp. 374-375.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta concatenación, que podría parecer anodina para algunos, tiene aspectos de fondo que es preciso analizar, para comprender su interrelación y alcances.

Por una parte, el hecho de que el legislador constitucional no haya modificado el texto del primer párrafo, revela su firme intención de confirmar el mismo deslinde que hizo el legislador constituyente en 1917 respecto de la vieja polémica entre juristas positivistas y iusnaturalistas sobre el origen natural de los derechos del hombre. Esto, nos lleva a pensar que la intención del legislador constitucional de la reforma del 2001, fue, en principio, la de ratificar que las garantías de que goza todo hombre en México son sólo aquellas “otorgadas” por la Constitución. Esto es, que no derivan *per se* de la condición del individuo mismo en tanto que sujeto de normas de Derecho Natural, tal como lo establecía el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución liberal de 1857.

En este sentido, cabe recordar que la precisión estaba motivada en su momento por la firme convicción que tenía el constituyente de 1917 de que era indispensable incorporar a toda costa los derechos sociales en el texto mismo de la Carta Magna. Inserción que se hace por primera vez en la historia de los textos constitucionales, pese a las críticas en contrario de los especialistas en Derecho Constitucional de la época. Ahora bien, nos parece que, la decisión de que el mismo precepto permanezca igual por parte del legislador constituyente de 2001, viene a confirmar la susceptibilidad de que coexistan la dimensión individual y social de los derechos fundamentales, resultando consistente con la tendencia y el tratamiento que tienen esas dimensiones actualmente a nivel internacional.

Cabe hacer notar, por otro lado, que dichas dimensiones no se restringen a lo contenido únicamente en los artículos específicos de la Carta Magna (primeros 29 artículos y el artículo 123), sino como lo expresaron en su momento Hector Fix-Zamudio e Ignacio Burgoa, el tutelaje de los derechos humanos que ofrece nuestra Constitución se hace extensivo a todos y cada uno de los dispositivos.

Por otra parte, el hecho de que el texto constitucional haya previsto que en México “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, no significa necesariamente que la palabra individuo posea una acepción restringida. Se trata de la consagración del principio de igualdad como garantía de la que gozan todos los hombres, sin excepción, como titulares de los derechos públicos subjetivos instituidos por la ley fundamental. Entendiéndose entonces que, tanto las personas físicas como las personas morales (de Derecho Público, Privado o Social), gozan de los mismos derechos subjetivos públicos que ampara el precepto. Lo cual incluye a los indígenas. Hay, por lo tanto,

correspondencia entre el texto citado y el sentido que posee el artículo 1° de la Declaración Universal:

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

Por último, el texto de este primer párrafo del artículo 1° establece muy claramente que “las garantías no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Lo que significa que la ley fundamental autoriza la restricción o suspensión únicamente, cuando se configuran las hipótesis normativas previstas en el artículo 29 y no en otros. Claro que, de una interpretación literal podría pensarse que la derogación o abrogación de preceptos constitucionales que se refieren a las garantías en particular es imposible por parte del poder legislativo constituyente (conforme al procedimiento del artículo 135 constitucional), pero dicho impedimento es relativo. Ha de interpretarse que el legislativo constituyente está autorizado a hacerlo, siempre y cuando las modificaciones que introduzca no afecten la esencia misma de las garantías, esto es, su carácter tutelar. Se trata de decisiones políticas fundamentales en que, ni los gobernados, como sujetos activos pueden renunciar en su propio perjuicio a los derechos públicos conferidos por éstas, (esto es, celebrar pactos o acuerdos en ese sentido), ni el Estado, como sujeto de Derecho Internacional, se encuentra capacitado para celebrar tratados ni convenios internacionales en los que se alteren tales garantías (artículo 15 constitucional).

Ahora bien, por cuanto toca al segundo párrafo del dispositivo, cuyo texto volvemos a citar a continuación, cabe comentar lo siguiente:

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

Su inserción como párrafo segundo del artículo 1° (ya que, como dijimos, solía ser el artículo 2° de la Constitución antes de la reforma de 2001), es perfectamente consistente con la vocación libertaria de muchas generaciones de legisladores mexicanos y con el contenido del primer párrafo analizado. Su integración como párrafo segundo, cobra quizás nueva significación, considerando que se trata de un dispositivo que, palabras más, palabras menos, plasma lo que aparece en pronunciamientos de muchos de nuestros próceres y en la mayoría de los textos constitucionales desde que comienza la guerra de independencia de México contra España: la prohibición del esclavismo y su total erradicación dentro del territorio nacional.

Ello revela dos cosas notables desde el punto de vista socio-histórico:

La larga tradición de un genuino espíritu anti-colonialista en México, que contrasta con un *animus* contrario por parte de Estados que, simulando estar regidos por ordenamientos libertarios y de igualdad para sus coterráneos a lo largo del siglo XIX y el XX (como el caso de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y otros países europeos), se

dedicaron a emprender numerosas guerras de intervención y de dominación de pueblos y naciones en espacios variopintos del orbe, bajo una bandera civilizadora³⁸.

Por otra parte, está la total erradicación de prácticas esclavistas en el territorio de la República Mexicana desde iniciada la independencia. Lo contrario puede decirse de casi todas las potencias del mundo occidental que siguieron practicando el esclavismo en sus propios territorios y traficando con personas del África sometidas a ese tratamiento inhumano hasta bien entrado el siglo XIX

Como dijimos, la inserción del párrafo en la segunda posición amerita quizás una nueva interpretación, porque el derecho subjetivo público que se deriva de esta garantía de igualdad, no parece ser meramente declarativo y restringirse al derecho de exigir del Estado y de sus autoridades un trato parejo para todos los seres humanos como tales, esto es, como obligación negativa que se impone únicamente al Estado y a sus autoridades como garantía de la persona individual, sino que parece estar referida también a otras personas jurídicas, entre ellas, a particulares. ¿En que basamos esta presunción? En dos razones.

Por una parte, nos dice el maestro Burgoa, “la esclavitud es, en términos generales, una situación en la que un individuo ejerce sobre otro un poder ilimitado, en virtud del cual este último se supedita incondicionalmente al primero. El esclavo, de esta guisa, no tiene ningún derecho frente al amo; éste tiene sobre él una potestad omnímoda, cuyo ejercicio está exento de condiciones, a tal grado que, como sucedía en el régimen romano, el *servus* era conceptualizado como una cosa u objeto del derecho y no como una persona o sujeto del mismo”.³⁹

Esta meticulosa definición nos lleva a pensar en el contexto social que estamos viviendo, en que la sobreexplotación económica y la degradación moral han dado surgimiento a situaciones extremas de descomposición del tejido social y de caos que parecen revitalizar formas híbridas o refinadas de esclavitud, de las que no se escapan las personas y los pueblos indígenas. Sólo por mencionar algunas, el tráfico de infantes, la trata de blancas, la violencia contra niños, la violencia familiar, la pederastia, las relaciones ominosas entre *polleros* y migrantes, etc. Situaciones de servidumbre que, aunque están reguladas, prohibidas y quizás hasta tipificadas y sancionadas como delitos por las disposiciones secundarias aplicables, reproducen relaciones de supra-subordinación muy cercanas al esclavismo, en contravención con la prohibición de la esclavitud en México. Esto se vive a diario en nuestro país. Lo mismo ocurre en el caso de personas extranjeras que ingresan a él. Muchas de ellas viven sometidas a fenómenos socio-culturales

³⁸ Este valor histórico del precepto constitucional cobra una importancia notable en la actualidad por su empalme con el espíritu igualitario que lleva a la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, a asentar enfáticamente que “...todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas”. Véase, Declaración Universal., op.cit., ver nota 1, Considerando 3.

³⁹ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 14ed., Editorial Porrúa, México, D.F., c1944, 1982, p. 68.

semejantes en sus países de origen y no por el hecho de entrar a territorio nacional dichas situaciones cambian o desaparecen.

Por esta razón, pensamos que, al insertar el párrafo en el artículo 1° de la Constitución, el legislador constitucional de la reforma de 2001, tuvo en mente también extender los efectos de protección de esta garantía de libertad e igualdad a la esfera de las relaciones sociales. Un supuesto de interpretación que posibilitaría que cualquier sujeto que se sienta afectado (nacional o extranjero), por una relación tan infamante reguladas por formas de contratación o compromisos informales entre particulares, pueda recurrir directamente a la intervención del Estado y sus autoridades en vía de protección. Habida cuenta de que es factible que el sujeto pasivo de la relación jurídica sea una persona jurídica individual o moral que ejerza o pretenda ejercer dominio sobre la otra, vulnerando su condición humana en abierta contravención a la prohibición absoluta de la esclavitud en México⁴⁰. Ello, independientemente de los derechos o recursos de que puedan gozar los afectados para ejercer por la vía civil o penal otras acciones jurídicas.

2. Alcances culturales

Ese sesgo interpretativo que puede dársele al párrafo segundo del artículo 1° constitucional se ve reforzado por la connotación y el sentido que tiene la inserción del tercer párrafo del mismo dispositivo, cuya materia y alcances es necesario dilucidar, ya que se trata de una adición incorporada por el legislador que formuló la reforma constitucional de 2001. Para facilitar el análisis, volvemos a citar:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Con la incorporación de este párrafo resulta claro que el legislador se encontraba preocupado por extender los efectos tutelares del principio de igualdad al ámbito social, en una clara intención de proteger los derechos de las minorías, entre otras, las personas y comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas. En este sentido, a la luz de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, esta parte del precepto constitucional, corrobora lo prescrito en su artículo 2°, que a la letra dice, “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 ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”.

Sin embargo, el legislador, en este caso, fue prolijo al agregar un amplio espectro de situaciones de interrelación humana que también arrastran atavismos de orden cultural y que, de hecho, motivan a diario el rechazo de muchas personas de los diferentes grupos

⁴⁰Esta interpretación guarda correspondencia con varios dispositivos de la Declaración Universal, especialmente con el artículo 7 (sobre el derecho a la vida, la integridad física y mental de las personas indígenas) y el artículo 8 (que establece que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos y, que los Estados, tienen obligación de establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento en caso de incumplimiento). Véase, *Declaración Universal...*, *op.cit.*, ver nota 1.

sociales que configuran el cuerpo social del México contemporáneo. Razón por la cual, los valores implícitos de la adición, aunque parecen dirigirse a proteger del rechazo o discriminación a personas en razón de sostener enfoques o actitudes reprobatorias para grupos sociales en específico o para la sociedad en general, en el fondo, buscan preservar la riqueza y diversidad cultural de la nación, propiciando un clima de respeto, tolerancia y distensión entre los diferentes grupos que conforman el cuerpo social⁴¹.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico, cabe hacer notar, que la igualdad real que busca consagrar el dispositivo constitucional se basa en el principio que enuncia un tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales. Lo cual, resulta armónico con la Declaración Universal al afirmar “que todos los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”. Por ende, es al poder estatal al que corresponde intervenir en las relaciones sociales a fin de garantizar la no exclusión individual o grupal motivada por los supuestos jurídicos que prevé la norma y, de esta manera, lograr el equilibrio.

De lo anterior se deduce, que la relación jurídica en que se traduce la garantía social está constituida, desde el punto de vista activo, por los sujetos excluidos (llámense grupos minoritarios o personas discriminadas) y, por el lado pasivo, la sociedad en general, grupos sociales determinados o personas individuales que actúen en forma discriminatoria frente a los otros. Lo anterior no obsta para restringir sus efectos protectores al ámbito estrictamente social. Se infiere que el sujeto activo de la relación puede ejercer los derechos que ampara la garantía (como garantía individual) frente a decisiones discriminatorias del propio Estado o sus autoridades, ya que el imperativo de la prohibición debe operar en primer término para él.

- En fin, como podemos darnos cuenta ahora, hemos concluido ya el análisis del artículo 1° de la Constitución. Estudio que, sumado al análisis comparativo de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y del artículo 2° de nuestra Carta Magna, constituyen los preceptos que forman parte de la reforma constitucional de 2001.

No obstante que la Declaración, tiene relación sólo con los aspectos de igualdad y no discriminación referidos a las personas y pueblos indígenas, su análisis relacional con las demás esferas del artículo 1°, nos proporcionó un marco de referencia significativo para la reflexión, eslabonamiento y comprensión profunda de la pluriculturalidad en México. Un principio entrelazado por los artículos 1° y 2° constitucionales de singular importancia humanística en el espíritu de la reforma en general y de trascendencia a futuro para nuestro sistema jurídico y para el país como nación pluricultural. Asimismo, nos abrió las puertas y

⁴¹ “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”.
Ibidem, Artículo 15, fracción 1.

validó el esfuerzo por conducir el análisis socio-jurídico con las herramientas y desde la perspectiva ius-filosófica de los derechos fundamentales ahí anidados.

Ahora bien, en la lógica de articulación socio-jurídica de nuestro objeto de estudio, cabe preguntarnos ahora, ¿qué cuerpo de normas secundarias han sido generadas por el legislador ordinario a partir de la reforma analizada? ¿Qué orientación tienen? ¿Cuál es su eficacia? En suma, ¿cómo se ha reglamentado el artículo 1° y 2° de la Constitución? Interrogantes, que intentaremos contestar en el siguiente Capítulo, a través de la investigación de aquellos cuerpos normativos que componen esa escala jurídica.

CAPÍTULO IV

Eficacia de la pluriculturalidad en la escala reglamentaria federal

A. Caracterización de cuerpos normativos

Como podemos darnos cuenta, nuestro compromiso por reconstruir las cosas no está terminado con el estudio que hemos realizado hasta ahora. No obstante, que el análisis correlacionado del artículo 1º y 2º de la Constitución mexicana, nos haya permitido hacer una demarcación un poco más exhaustiva del campo de estudio y una caracterización teórico-jurídica más cercana a su complejidad, procederemos en estos momentos a estudiar dos ordenamientos jurídicos secundarios: la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*¹ y la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*².

Como parte de la hipótesis que deseamos comprobar en este capítulo, es que creemos que ambos instrumentos constituyen las primeras piedras en México de un sistema jurídico federal cuya construcción apenas se esboza. Se trata de la concreción de esfuerzos de un legislativo que trabaja, según nosotros, en la elaboración de cuerpos normativos que vendrán a reglamentar los cambios porvenir. Por lo tanto, ¿cuál será nuestro propósito inmediato? Verificar si dichos ordenamientos no sólo tienen ese objetivo, sino si se adecuan o no al nuevo escenario jurídico resultante de la interconexión entre la Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas y la reforma de los preceptos 1 y 2 de la Constitución mexicana (2001).

1. Semejanzas y diferencias básicas

1.1 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Un primer acercamiento al contenido de esta ley, nos revela que se trata de un instrumento jurídico que reglamenta parte del contenido del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en específico, el tercer párrafo). Está configurado por seis capítulos que organizan un total de 90 artículos, cinco de los cuales son transitorios. Las disposiciones generales de la norma (contenidas en el capítulo I), son de carácter público e interés social, siendo el objeto de la misma “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”³. El ámbito de aplicación del dispositivo es federal, ya que en el

¹ Véase *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, (Texto vigente, última reforma publicada en el DOF 27-11-2007; Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, México, D.F.). La versión oficial digitalizada del documento puede consultarse en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009.

² Véase *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo 2003, (Texto vigente; Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, México, D.F.). La versión oficial digitalizada del documento puede consultarse en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009.

³ Artículo 1º de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, *op.cit.*, p. 13.

artículo 8° se señala que “En la aplicación de la presente Ley intervendrán las autoridades y los órganos públicos federales...”⁴.

La materia, objeto de regulación, es definida más específicamente en el Artículo 4°, que a la letra dice:

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

En tanto que se trata de un cuerpo de normas que reglamenta una garantía social constitucional, cuya naturaleza jurídica específica precisaremos posteriormente, el artículo 5° de la ley marca por razones obvias los límites de dicha garantía, al señalar aquellas conductas que no deben considerarse como expresión de conductas discriminatorias

Artículo 5.- No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes: I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades; II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada; III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social y la población en general; IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad; V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales; VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental; VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana⁵.

Ahora bien, en sus aspectos sustantivos, la ley regula medidas genéricas de prevención de la discriminación (capítulo II), y medidas positivas y compensatorias en favor de la igualdad de oportunidades para grupos de elevada vulnerabilidad (capítulo III, mujeres, niños y niñas, personas mayores de 60 años, personas con discapacidades y población indígena). No se incluyen en los supuestos de vulnerabilidad el caso de las lenguas, religión, opiniones, ni preferencias sexuales.

Por otra parte, la ley establece reglas de aplicación e interpretación bastante *sui generis* porque admiten la interpretación supletoria o la aplicabilidad directa de normas e instrumentos internacionales que, en materia de discriminación hayan sido suscritos y ratificados por México en aquellos casos en que, “...protejan con mejor eficacia a las personas o los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias”⁶.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, “Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos

Además, la ley contempla la creación de un organismo descentralizado (sectorizado a la Secretaría de Gobernación), que se encarga de la aplicación de la Ley: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Dicho organismo es administrado por una Junta de Gobierno y una Presidencia, es asesorado por una Asamblea Consultiva y vigilado por una Contraloría. Obviamente que la ley provee las normas administrativas básicas que se requieren para el funcionamiento de ese Consejo y de los órganos que lo integran o apoyan (capítulo IV). Esto es, el conjunto de preceptos referidos a objetivos, naturaleza de las funciones, atribuciones inherentes y esferas de competencia de los diversos niveles de decisión.

Finalmente, la ley dedica un capítulo completo (V) a los procedimientos para desahogar los recursos de reclamación o queja que puede accionar cualquier persona física o moral ante presuntas conductas discriminatorias por parte de autoridades o de particulares, previéndose dos etapas o fases en dichos procedimientos: una de conciliación y otra subsiguiente de investigación (en caso de que en la primera etapa las partes no lleguen a acuerdo).

1.2 Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas

Puede decirse que esta ley encuentra su fundamento jurídico en varios dispositivos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en especial, el primer párrafo, la fracción IV del Apartado A y la fracción VI del Apartado B). Aunque no atiende buena parte de los contenidos de ese precepto constitucional, sin embargo, es reglamentaria de aspectos concretos referidos a la preservación de la diversidad lingüística en tanto que expresión de la riqueza del patrimonio cultural de la nación.

El propósito de esta ley es que se reconozcan, protejan y promuevan las lenguas indígenas y se consideren como lenguas nacionales en los territorios y contextos donde se hablen⁷. La materia, objeto de regulación de la ley, se despliega en tres artículos:

Artículo 2. Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.

multilaterales y regionales y demás legislación aplicable. Artículo 7.- Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias”.

7 “Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente: a).- En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas. B).- En los municipios con comunidades que hablen indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias”. Artículo 7° de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, *op.cit.*, ver nota 2.

Artículo 3. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana.

Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen⁸.

Otro aspecto que la ley reputa como materia de regulación es el derecho a la no discriminación por hablar una lengua diferente al español. (Aspecto que, como vimos, no fue reglamentado explícitamente en la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*):

Artículo 8. Ninguna persona podrá ser sujeto a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable⁹.

La ley está compuesta por 33 artículos, (ocho de los cuales son transitorios) y se encuentra organizada en cuatro capítulos. Su ámbito de aplicación abarca los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios en los ámbitos de sus respectivas competencias, artículo 5º). En tanto que se trata de un cuerpo de normas que reglamenta garantías sociales constitucionales, cuya naturaleza jurídica más abajo despejaremos, corresponde al Estado la obligación de garantizar el derecho de todo mexicano a comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricción alguna por cuanto a actividades que realice en el ámbito público o privado y en forma oral o escrita (artículo 9º). También garantizará a pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, es decir, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente (artículo 10). Por último, el mismo Estado garantizará el acceso de la población indígena a la educación bilingüe e intercultural (artículo 11).

El capítulo III despliega un conjunto de normas programáticas para que los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, las instrumenten a fin de asegurar los objetivos ya enunciados. Asimismo, contempla la creación de un organismo descentralizado de servicio público y social (sectorizado a la Secretaría de Educación Pública): el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INLI). Dicho organismo se encarga de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas y de asesorar y articular a los tres órdenes de gobierno en cuanto a las políticas públicas necesarias en la materia. Es administrado por un Consejo Nacional y un Director General. El mismo capítulo provee las normas administrativas básicas en cuanto a atribuciones, naturaleza de funciones y esferas de competencia de dichos órganos, los recursos patrimoniales del Instituto, las normas que rigen las relaciones laborales de su personal, etc. Este instrumento, a diferencia de la *Ley Federal para Prevenir las Discriminación*, no regula procedimiento administrativo alguno para exigir el cumplimiento de las obligaciones inherentes, ni para dirimir controversias por su aplicación.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem*

1.3 Diferencias de naturaleza jurídica

La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* regula tanto la dimensión individual como social de la garantía de libertad e igualdad que consagra el artículo 1º constitucional¹⁰. La ley establece normas que protegen a todo sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades discriminatorias del poder público, esto es, “frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana”.¹¹ La titularidad de la garantía individual, por ende, se hace extensible a toda persona individual o moral.

También crea normas para preservar a grupos o individuos vulnerables por su situación minoritaria, extracto social, condición física, de género o étnica. Los cuáles, son los sujetos activos de la relación jurídica, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante otras clases y grupos más grandes en número o la sociedad en general (como sujetos pasivos de la relación jurídica). En este caso, la titularidad de la garantía social queda circunscrita a esos grupos excluidos, marginados o minoritarios que especifica la ley.

En el caso de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* se observa concurrencia de garantías individuales y sociales con relación a las lenguas, siendo el eje o principio a proteger la igualdad de los desiguales en materia de lenguas como sustento de la diversidad cultural. El dispositivo tutela derechos sociales de un amplio rango:

I) Es una ley de orden público e interés social. Lo que significa que hay un interés de la sociedad en general en la preservación de la diversidad de las lenguas a través del tiempo como objetivo principal del ordenamiento. Se considera que dichas lenguas forman “parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional” (artículo 3º de la Ley). Por ende, se presume que, cualquier persona física o moral puede, en principio, ser el sujeto activo de la relación jurídica frente a un Estado (sujeto pasivo de la relación en cualquiera de sus órdenes, federal, estatal o municipal), que sea omiso en accionar las obligaciones que la ley le impone (especialmente, las contenidas en el capítulo I de la Ley).

II) Por otra parte, la ley reglamenta algunos aspectos programáticos de las garantías sociales otorgadas a los pueblos indígenas por el artículo 2º constitucional¹² (contenidas en el Capítulo II de la Ley, bajo el título: “De los derechos de los hablantes de lenguas indígenas”). En este sentido, apunta a tutelar el reconocimiento y la protección de los derechos lingüísticos (individuales y colectivos) de los pueblos y comunidades indígenas

¹⁰ “Las garantías individuales y las sociales no se contradicen (...) son compatibles en cuanto a su existencia simultánea, debido a que entrañan figuras jurídicas distintas (...) las garantías individuales y las sociales no sólo no se excluyen, sino que en cierta forma las segundas vienen a reafirmar a las primeras; desde el momento en que hacen efectivas la libertad y la igualdad en las relaciones jurídicas que se entablan entre los miembros de dos clases o grupos sociales diferentes”. Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., c1944, 1981, p. 687.

¹¹ *Ibid.*, p. 686.

¹² A excepción del derecho a la no discriminación que ampara expresamente el artículo 8º de esta ley. En cuyo caso, se hacen extensivos los enlaces teórico-jurídicos sobre la naturaleza jurídica de la garantía que acabamos de hacer en torno a la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, *op.cit.*, ver nota 1.

(artículo 1° de la Ley), y, a preservar el uso y desarrollo de sus lenguas, estableciendo un régimen de preservación de la lengua. En este caso, la relación jurídica se establece, por una parte, entre aquellos pueblos y comunidades indígenas y sus miembros componentes y, por la otra, la entidad estatal y los diferentes niveles de autoridad que ella involucra. Los primeros, son los sujetos activos de la relación jurídica, los segundos, los sujetos pasivos.

1.4 Constantes jurídicas observadas

Un análisis comparativo de los dos ordenamientos nos permite registrar ciertas similitudes:

- Especifican derechos y obligaciones de carácter social otorgados por diversas normas contenidas en los artículos 1° y 2° constitucionales. Por ende, son leyes reglamentarias de garantías sociales en tanto que en ellas interviene el Estado y los distintos órdenes y niveles de autoridad como reguladores de la relación jurídica que se entabla entre diversos sujetos colocados en situaciones específicas de carácter social, económico y cultural¹³
- Se impone como una de las obligaciones de los organismos creados *ex profeso* la de asesorar a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y la de coordinar o articular las acciones y políticas públicas que emprendan los diversos ámbitos de competencia involucrados.
- Los dos organismos descentralizados instituidos tienen un amplio espectro de funciones delegadas y en ambos instrumentos está presente la intención del legislativo por facilitar la aplicación de principios, criterios de interpretación y normas internacionales de todas aquellas convenciones e instrumentos internacionales ratificados por México en las respectivas materias¹⁴.

No obstante lo prematuro que pueda parecer ahora sacar conclusión alguna, es preciso justipreciar a la luz de nuestra secuencia temática y las hipótesis que manejamos, las consideraciones que hemos vertido hasta este momento en torno a la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Pese a que los dos ordenamientos regulan materias muy acotadas dentro del vasto campo que involucran los derechos indígenas, conviene subrayar como primeros enlaces dos hechos notables:

A) - Ambas legislaciones representan para nosotros los esfuerzos de un legislativo federal por ir cubriendo los espacios que le permite normar la reforma constitucional de 2001 en su esfera de competencia (esto es, a nivel federal), sentando así las bases de un sistema jurídico diversificado que intenta sortear la transición hacia un sistema novedoso de pluralismo jurídico en México.

B) - Por otra parte, los dos ordenamientos regulan derechos y obligaciones de carácter social que derivan de interpretaciones en ese sentido dadas por el legislador ordinario a las normas consagradas en los artículos 1° y 2° constitucionales. Lo cual denota también un claro impulso del legislador por coadyuvar a destrabar a nivel reglamentario la

¹³ “El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular” (Véase Ignacio Burgoa, *op.cit.* p. 682).

¹⁴ Comparar el artículo 6 de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y el inciso j del artículo 14 de la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*.

eclosión que han observado otras reformas constitucionales recientes (las cuales han incorporado principios y derechos sociales a la Carta Magna).

2. Bases para el estudio de adecuación e impacto socio-jurídico

2.1. Debate

A continuación, nos proponemos hacer un análisis crítico más puntual de los dos ordenamientos que a grandes rasgos hemos analizado: la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y la *Ley Nacional de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Se busca calibrar el impacto socio-histórico que han tenido ambos instrumentos desde su entrada en vigor, para saber qué puede esperarse a futuro, coligiendo sus alcances con el análisis comparativo que hicimos de la Declaración Universal y los dispositivos constitucionales mexicanos al comenzar el capítulo.

Antes de ello, sin embargo, va a ser necesario poner en perspectiva las cosas. Explicar algunos elementos teóricos del enfoque con el cual pretendemos realizar el análisis y algunos referentes comparativos que nos ayudarán a ponderar el papel que juegan los dos instrumentos jurídicos en el contexto jurídico de nuestros días. Las dos vertientes están nutridas por las aportaciones teóricas de algunos constitucionalistas tradicionales¹⁵ y las contribuciones de especialistas que actualmente trabajan en la renovación de los basamentos teóricos de los derechos sociales en México,¹⁶ a partir del debate mundial que hoy se produce en torno a los mismos¹⁷.

Aunque dicho debate resulta muy interesante y fructífero para el avance de ese campo de estudio, resulta un tanto especulativo para efectos prácticos. No hay consenso aún en los renglones relativos a la propia definición de Derecho Social; situación atribuible quizás a cierta reticencia a identificar con precisión quiénes son los sujetos de la relación

¹⁵ En especial el trabajo de Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales, op.cit.*, ver nota 10 y Luis Recaséns Siches, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., c1959, 1970.

¹⁶ Véanse los notables ensayos de Luis Prieto Sanchís, Robert Alexy, Juan Antonio Cruz Parceró, Ernesto Garzón Valdés, Luis Villoro, Miguel Carbonell y Neus Torbisco contenidos en la compilación intitulada *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez, (comps.), 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001, 447p.

¹⁷ Carbonell explica la esencia de ese debate así, “La extensión de los derechos sociales hacia capas cada vez más grandes de la población se ha convertido en una demanda indiscutible dentro de los Estados democráticos. Sin embargo, quizá sea en este punto en el que la teoría y la práctica se han escindido de forma más profunda dentro del quehacer jurídico de las sociedades. Si bien nadie –o casi nadie– niega la legitimidad de la población para demandar de los poderes públicos la satisfacción de lo que Manuel García Pelayo ha denominado la ‘procura existencial’, lo cierto es que, dentro del Estado social de Derecho –como lo señala con acierto Luigi Ferrajoli en su libro *Estado y razón-*, todavía no se ha desarrollado una estructura garantista que permita vigilar y, en su caso corregir, las violaciones de los derechos sociales...”[...] “Por otra parte, el tema de las minorías y sus derechos se inserta en el debate sobre la revaloración de las diversas identidades nacionales y de su convivencia dentro de una unidad estatal. Dicho debate ha venido a poner en entredicho dos de los dogmas más arraigados con los que se ha trabajado durante siglos desde la ciencia política y desde la propia ciencia jurídica. Nos referimos al principio de unidad sustancial del Estado, por un lado, y al principio de mayoría por el otro”. Miguel Carbonell, en la Presentación de la compilación: “*Derechos sociales...*” *ibid.*, pp.1-2.

jurídica en este campo. Obviamente, que no cabe aquí hacer una digresión que calibre con objetividad las aportaciones hechas por estudiosos de diferentes países en torno a la teoría de los derechos sociales. No soy el indicado, ni es el propósito de esta parte del trabajo. Más bien, trataré de aprovechar algunas contribuciones que me parecen sólidas para intentar reformular una definición que sirva para nuestra tarea y que tome en cuenta también elementos positivos de la doctrina tradicional forjados por aquellos juristas que algunos descartan por ser muy dogmáticos.

Al igual que Juan Antonio Cruz Parceró, creo, que los derechos sociales son normas jurídicas que, pudiendo aparecer como reglas, principios o directrices, constituyen dispositivos que exigen una acción positiva por parte del Estado, al estar basados en la búsqueda de la libertad o igualdad fácticas. Dichas normas juegan un papel relevante en todo sistema jurídico, cuando la obligación que se impone al Estado es considerada fundamental (es decir, forma parte de su Constitución). El que los derechos sociales sean considerados normas jurídicas fundamentales significa que encarnan normas jurídicas objetivas al igual que lo hacen las garantías individuales consagradas en cualquier texto constitucional. Se trata de normas de eficiencia directa e inmediata que, en principio, no deberían requerir de reglamentación alguna para poder ser invocadas, interpretadas o aplicadas.¹⁸ Además, dichas normas pueden ser de contenido económico, propiamente sociales, culturales, o combinadas. Ese contenido puede involucrar a veces, no sólo obligaciones de hacer, sino de no hacer y, por lo general, operan en uno de los dos niveles que a continuación se plasman:

a) Como cobertura o sostén de una acción o intervención jurídico-estatal que busca preservar la libertad e igualdad fácticas entre grupos sociales colocados en distintas situaciones económicas, sociales o culturales, mediante la formulación de leyes, cuerpos de normas o regímenes jurídicos especializados (tales, como la legislación del trabajo, la agraria, la de salud pública, la de educación, etc.). O bien,

b) Como pautas interpretativas de disposiciones legales o constitucionales que imponen al Estado la obligación de prestar determinados bienes o servicios en favor de grupos o personas en un claro propósito de procurar condiciones de equilibrio en diversos ámbitos de la vida social. En este caso, se busca garantizar el cumplimiento de directrices específicas que el conjunto social reputa como valiosas y bajo responsabilidad del Estado social¹⁹.

Bajo esa óptica, los derechos subjetivos de las relaciones jurídicas generadas han de ser entonces también diferentes. En el primer caso (a), los sujetos activos de la relación jurídica son aquellos grupos que viven en situación de desventaja frente a otros grupos por causas o razones sociales, económicas o culturales. En el segundo caso (b), la relación jurídica se entabla directamente entre los grupos o personas que tienen derecho a una prestación por parte del Estado y el Estado como sujeto pasivo de la relación.

No obstante la diferenciación anterior, se asume como principio rector y jerárquico que los derechos sociales fundamentales deben servir como medios de control y garantías de directriz de las políticas públicas y de los actos del legislativo que intenten separarse de

¹⁸ Pfr. Juan Antonio Cruz Parceró, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en *Derechos sociales.*, *ibid.*, pp. 97-98.

¹⁹ Pfr. *ibid.*, p 98.

los fines y límites prescritos por el legislador constitucional en la Carta Magna. Esto es, que cualquiera de esos derechos en estricto sentido constituyen obligaciones que se imponen al poder legislativo, al ejecutivo y al judicial y, por lógica, a las normas secundarias de organización o programación diferentes, que a su vez generan derechos y obligaciones en los distintos sujetos de Derecho involucrados (patrones, Estado, trabajadores, campesinos, etc.). Normas secundarias que deben reflejar, satisfacer y cumplir los derechos fundamentales.

2.2 Definición del enfoque teórico

Se supone que todo derecho social fundamental, esto es, reconocido y consagrado en la Constitución debiera considerarse como a) un derecho definitivo otorgado por el legislador constitucional; b) un derecho vinculante (esto es, que puede hacerse valer ante autoridades judiciales); c) un Derecho que confiere derechos subjetivos a determinados grupos sociales y obligaciones de hacer o de intervenir que se imponen al Estado, cuyo cumplimiento es exigible en un momento dado²⁰. Sin embargo, las cosas no son así en nuestro país.²¹

El contenido semántico y sintáctico de las últimas reformas constitucionales, ha dado lugar a instrumentos jurídicos reglamentarios que se apartan de dicha lógica jurídica y que, en última instancia, restringen, vulneran o contravienen la voluntad del legislador constitucional. Fenómeno que, aunque, no es privativo de México, al parecer, se ha vuelto casi costumbre en el Derecho Positivo Mexicano²². Es más, viene a añadirse a aquellos factores de orden histórico, teórico y doctrinario que los especialistas señalan como determinantes en la desvalorización del Derecho Social en México. Y que, comparado con el avance notable que ha tenido esta rama del Derecho en los sistemas jurídicos de otros países democráticos, significa un profundo estancamiento para nosotros.

Lo que explica por qué, en algunas ocasiones, el impulso a los derechos sociales con que el legislador constitucional mexicano ha buscado ampliar los alcances de ciertas

²⁰ Cfr., Robert Alexy, "Derechos sociales fundamentales", en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, *ibid.*, pp. 69-87.

²¹ "Si bien las normas constitucionales deben ser directamente invocables y aplicables en cualquier controversia jurídica, su configuración como derechos subjetivos que vinculen a la jurisdicción requiere la mediación legislativa, es decir, de leyes reglamentarias para implementarlos. De cualquier modo en México, pese a la falta de regulación, algunos podrían ser exigibles por vía del recurso de amparo, por estar situados dentro del Título I, capítulo I de la Constitución (De las garantías individuales), pero, por una parte, el problema que se presenta es que los abogados no suelen buscar nuevas interpretaciones, ni esforzarse mucho por presentar buenas argumentaciones y, por la otra, debido a la dependencia que el Poder Judicial ha tenido del Ejecutivo, los jueces suelen ser conservadores y no intentan sentar tesis progresistas que contravengan los intereses de la administración". Juan Antonio Cruz Parceró, *op.cit.*, p. 101.

²² "Una mirada a estas leyes [refiriéndose a las reglamentarias], nos proporciona una visión de lo complejo que es este problema. Sin embargo, una nota constante en todos estos ordenamientos es la falta de claridad en el momento de proteger los 'derechos', ya que normalmente suelen conferir deberes prima facie al Estado a través de normas programáticas o directrices, de modo que, por mucho que se reglamente, no encontraremos, en términos generales, una protección efectiva de tales derechos. Asimismo, el lenguaje de los derechos que se utiliza en la Constitución pierde fuerza en estos ordenamientos, en donde la protección se diluye y no se configuran como derechos subjetivos. Si a todo esto sumamos que las normas prestacionales no suelen ser vinculantes, los espacios de discrecionalidad que se deja a la administración y al Legislativo son espacios propicios para la irracionalidad, la corrupción y la arbitrariedad". *Ibid.*, pp. 103-104.

garantías sociales constitucionales e impulsar la evolución del Derecho Social en México,²³ se ha visto frustrado por la labor del legislador ordinario al momento de su reglamentación. De ahí que las normas de la legislación secundaria –como lo observa Ferrajoli– usualmente, sean ambiguas o no resulten del todo claras tanto en la explicitación de los derechos subjetivos en favor de grupos o individuos derechosos, como en la concretización de obligaciones a cargo del Estado, grupos específicos de la sociedad o sociedad en general. De esta manera, resulta que muchas normas no tengan un carácter vinculante, esto es, no instituyan derechos correlativos que puedan ser invocados, ni ejercidos judicialmente por los grupos o individuos que son los sujetos activos de la relación [ante casos de inacción por parte del Estado o de acciones que contravengan las obligaciones inherentes a cargo de particulares (grupos o individuos)].

Si se intentan justipreciar las cosas de manera objetiva, un buen número de derechos sociales en México ha sido trasvasado a los órdenes secundarios como meras directrices, lineamientos, políticas o programas que lleva a cabo el Estado a través de aparatos burocráticos enormes cuyas decisiones gozan de un amplio margen de discrecionalidad. Lo que en términos del debate teórico y la categorización de Alexy, son reglas declarativas de derechos subjetivos que no son definitivas, sino *prima facie*; meros artilugios de programas para aparentar su cumplimiento.

Este diagnóstico panorámico, que diferentes analistas nos ofrecen sobre el estadio que guarda el Derecho social en México, nos permite subrayar varias cosas en la perspectiva diacrónica de su impacto histórico social:

Darnos cuenta que un buen número de reformas constitucionales, que han incorporado derechos sociales, no fue precisamente en la etapa de mayor expansión del Estado benefactor, sino en el de su adelgazamiento, [ya bajo los regímenes tecnocráticos priistas (1982 a 2000), ya durante el franco neoliberalismo de Fox y Calderón].

La falta de teóricos e investigadores interesados en actualizar las aportaciones de muchos juristas que alimentaron la doctrina mexicana que apuntaló por largas décadas el Derecho Social Constitucional en México (y que ahora sufren de un descarte por ser considerados como dogmáticos).

El rezago teórico y legislativo que padece México en los campos del Derecho Social, comparado con el avance, producción e interpretación que se ha dado a esa dimensión del Derecho en otros países democráticos donde se ha instaurado de pleno el Estado social como modelo en el mundo de hoy.

Las notorias desconexiones entre el espíritu de justicia social, libertad e igualdad que se desprenden de los preceptos constitucionales frente a los condicionamientos que se observan en la legislación reglamentaria, contribuyen a la manipulación y simulación

²³ Como lo narra el mismo autor (Cruz Parceró), “A partir de 1970, comenzaron a realizarse numerosas reformas constitucionales: el artículo 4° constitucionalizó los derechos a la protección de la familia y de los menores; el derecho a la salud; el derecho a una vivienda digna, y, posteriormente, los derechos de los indígenas. El artículo 6° consagró el derecho a la información; el artículo 27 estableció la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral; el artículo 28 consagró la protección del consumidor; el artículo 123 introdujo el derecho de los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento (a cargo de los patrones). A partir de aquí, el papel del Estado incluyó el otorgamiento de prestaciones a la población, tales como salud, vivienda, etc.”. *Ibid.*, p. 91.

político-social, a la arbitrariedad, a la impunidad y al desprestigio del Estado de Derecho en México²⁴. Factores que dificultan el surgimiento de un nuevo paradigma pluricultural y de un sistema de auténtico pluralismo jurídico en nuestro país.

Con este marco teórico-contextual habrá que analizar y calibrar ahora los dos dispositivos objeto de estudio de este capítulo y luego corroborar si resultan suficientes y adecuados para el marco constitucional vigente.

B. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

1. Fines y medios

Desde el punto de vista teórico-jurídico, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, en tanto que norma reglamentaria, es un instrumento que podríamos calificar como un híbrido jurídico.

I.-Se propone un objetivo que, en términos declarativos, resulta consistente con el contenido, sentido y alcances de los principios de libertad e igualdad consagrados como derechos fundamentales en el párrafo 3º del artículo 1º constitucional. A la letra dice:

Artículo 2.- Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos²⁵.

De la sola lectura de un ámbito de aplicación tan amplio, uno podría interpretar que el Estado y todos los órdenes y niveles de gobierno quedan obligados a intervenir como

²⁴ Elementos de contexto que describe el periodista Carlos Fernández-Vega con esta crítica retrospectiva mordaz: “Poco más de cinco lustros al hilo alternando (de liana en liana) como diputados locales o federales, senadores, ‘líderes’ de bancada y/o de partido, gobernadores, secretarios estatales o de gabinetazo, gobernadores de bancos centrales, presidentes municipales, directores generales, ‘líderes’ empresariales y ‘sociales’, etcétera, etcétera, esa pléyade de mexicanos probos y resultones prácticamente es la misma que a lo largo de 26 años ha hundido al país, pero que hoy, como ayer, asegura que son los indicados para sacarlo del hoyo. Desde aquella fábula lópezportilliana del agresivo can, pasando por las decenas de ‘pactos’ y ‘programas’ de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y ahora Felipe Calderón, prácticamente las mismas caras han desfilado por la palestra de la política nacional, rubrique que rubrique, avale que avale, todo tipo de ‘leyes’, ‘acuerdos nacionales’, ‘estrategias de fortalecimiento ante la coyuntura’, ‘iniciativas de despegue’, ‘alianzas para la estabilidad’ y demás quimeras, para, en el discurso, hacer de este un país del primer mundo, aunque en los hechos llevan más de cinco lustros dándole vueltas a la noria. Sin lugar a dudas, a estas alturas del partido y con un marcador espeluznantemente contrario a los mexicanos (la verdadera ‘goliza’ presumida por el actual inquilino de Los Pinos), lo que el país requiere no es un ‘nuevo’ acuerdo, un pacto ‘renovado’, una ‘sólida’ alianza o como quiera llamársele. No, lo que le urge es la renovación integral de la clase política, de la dirigencia empresarial y de los ‘líderes’ obreros, para así comenzar la reconstrucción, tras una ‘coyuntura’ que se prolonga por más de un cuarto de siglo”. Véase Carlos Fernández-Vega, “El pacto anticrisis, más enunciados que salidas efectivas”, en su columna *México SA*, en *La Jornada*, enero 9, 2009. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/08/index.php?section=opinion&article=022o1ec>. Consulta de enero 9, 2009.

²⁵ Ver el artículo 2 de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*.

sujetos pasivos de la relación jurídica a fin de garantizar la igualdad fáctica en todos los ámbitos de la vida social en México, incluyendo el estatal (beneficiando tanto a personas, como a grupos sociales) y que, el contenido de la ley, consecuentemente (bajo ese supuesto), establece las bases de un régimen jurídico que garantizará a plenitud dichos principios. Interpretación que resulta plausible en la perspectiva de diseño de un sistema o modelo eficaz a nivel federal, que busca reconocer y superar atavismos psico-sociológicos y culturales muy complejos y muy arraigados en las formas de interrelación que evolucionaron en México a lo largo del tiempo y, que perfilaron los patrones de exclusión y discriminación de grupos y personas en la vida cotidiana actual²⁶.

Dicha presunción, como materia objeto de regulación de la Ley, queda reforzada por los esfuerzos de articulación que el Estado también se impone como sujeto obligado de la relación jurídica al proclamar en el primer párrafo del Artículo 3º lo siguiente:

Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte²⁷.

Sin embargo, las cosas no son así. Al analizar críticamente algunos aspectos sustantivos y procedimentales de esta Ley nos damos cuenta de ello.

Por ejemplo, del título que denomina al Capítulo II “Medidas para prevenir la discriminación”, uno podría pensar que su contenido lo conforman normas tendientes a anticipar, prevenir y asegurar “la prohibición de toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades”²⁸. No obstante, nos encontramos con que esas medidas no son tales, pues el capítulo entero únicamente despliega aquellos supuestos jurídicos que la Ley reputa como conductas discriminatorias objeto de reprobación²⁹. En todo caso, tal parece que las medidas preventivas son las que se encuentran confinadas como tales en el propio artículo

26 Esta misma percepción parece estar presente en las propias apreciaciones de algunos documentos oficiales gubernamentales: “La promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en junio de 2003, fue el punto de llegada de un largo y complejo proceso de lucha por contar en México con una serie de protecciones legales contra las prácticas discriminatorias que violan la dignidad humana y ponen en situación de desventaja a distintos colectivos sociales, y por contar también con un marco para definir políticas públicas de promoción orientadas a grupos que han sufrido discriminación de la manera más aguda, como mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas o niños y niñas. Se trató de un proceso de lucha cuya exclusividad no puede ser reclamada por nadie, sino, en todo caso, por la propia sociedad que la ha mantenido. La unanimidad que se alcanzó en el Congreso de la Unión en la votación de esta Ley es una muestra del tipo de consensos a los que se puede arribar en nuestro país acerca de algunos de nuestro grandes temas nacionales”. Véase *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2004 del CONAPRED*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, México D.F.), 2004. 63 p. Cabe señalar, por otra parte que, algunos autores piensan que esos patrones han incidido también en el arraigo de actitudes sociales que se presentan como constantes en la mentalidad del mexicano: autoritarismo, machismo, malinchismo, dependetismo, fatalismo, etc.

²⁷ Ver *Ley para Prevenir y Eliminar...op.cit.* ver nota 1, artículo 3.

²⁸ *Ibid.*, artículo 9º.

²⁹ Analizar las 29 fracciones del artículo 9º de la misma Ley.

83. Sólo que dichas normas resultan bastante cuestionables porque se imponen más bien como *cuasi-penas* a personas específicas a las que se comprueba una violación por razones discriminatorias en los procedimientos de reclamación o queja que prevé la misma Ley³⁰..

Algo parecido ocurre cuando uno analiza el título del capítulo III: “Medidas positivas y compensatorias en favor de la igualdad de oportunidades” y los encabezados que se repiten de los artículos 10 al 14 que a la letra rezan: “Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres (10), las niñas y los niños (11), las personas mayores de 60 años (12); personas con discapacidad (13); y, población indígena (14)”. Dichos títulos en realidad desconciertan, pues prefiguran que el legislador reglamentario establecerá a continuación las bases de un régimen integral, definitivo y vinculante de acciones correctivas y de prestaciones que otorgarán derechos subjetivos específicos a los grupos minoritarios, objeto de regulación, para lograr la igualdad de oportunidades en el contexto social. Sin embargo, no es así.

Cada rubro abre un conjunto de fracciones cuyo contenido resulta ambiguo. Se utiliza el verbo *garantizar* incidentalmente. Sólo, para preceptuar aquellas normas que existían con anterioridad a la Ley como garantías sociales en diferentes artículos de la Constitución. El resto de las normas contenidas en dichas fracciones comienza con infinitivos tales como *promover, procurar, informar, emprender, crear* programas, espacios, etc. Un conjunto de enunciados, que uno no puede dejar de calificar sino como reglas dispersas o pronunciamientos programáticos que no conceden derechos subjetivos, no son definitivos, ni vinculantes, y, respecto de los cuales, el Estado se reserva un margen de discrecionalidad considerable. A guisa de ejemplo, concentrémonos en el artículo 14, que es el que más nos interesa analizar (por estar intrínsecamente ligado a nuestro tema de estudio):

Artículo 14.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;

30 “El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación: I. La impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de una resolución por disposición dictada por el Consejo, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades; II. La fijación de carteles en cualquier establecimiento de quienes incumplan alguna disposición de esta ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias; III. La presencia del personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo; IV. La publicación íntegra de la Resolución por Disposición emitida en el órgano de difusión del Consejo, y V. La publicación o difusión de una síntesis de la Resolución por Disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación. La imposición de estas medidas administrativas a los particulares, se sujetará a que éstos se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente”. *Ibid.*, Artículo 83

III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;

IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;

V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;

VI. *Garantizar (SIC)* que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y

VII. *Garantizar (SIC)*, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Por lo visto, a excepción de las dos últimas fracciones, se confirma que las normas contenidas en las fracciones I a V de este precepto, no pueden considerarse como verdaderas normas de Derecho Social (en el sentido definitorio que analizamos antes y por el que conducimos este análisis crítico). No otorgan derechos subjetivos reales en favor de las poblaciones indígenas como grupos minoritarios, no establecen prestaciones definitivas exigibles al Estado, ni mecanismos de compensación ante violaciones por conductas discriminatorias de otros particulares u otros segmentos del cuerpo social que dichas poblaciones pudieran llegar a exigir en un momento dado.

En pocas palabras, se trata de fracciones que esbozan tan sólo lineamientos de programas que el Estado es libre de implementar unilateralmente. No instituyen obligaciones jurídicas bilaterales en estricto sentido, que pudieran guardar correspondencia con los objetivos y alcances declarados por la propia ley (esto es, los artículos 2 y 3 antes analizados). Algo similar sucede con los contenidos de los preceptos que suponen tutelar los *derechos* de las otras minorías³¹.

Lo anterior explica por qué, cuando menos en el contexto indígena, las acciones emprendidas por el Estado han tenido un impacto relativo desde la entrada en vigor de dicho instrumento (2003). Aunque el órgano encargado de aplicarla, (el Consejo para Prevenir la Discriminación, en adelante nos referiremos a él por sus siglas, CONAPRED), haya tratado de atender algunos de los supuestos citados con muchísimo empeño³², las políticas y los programas implementados desde esa fecha son aleatorios, puntuales e

³¹ *Ibid.*, artículos 10 a 13.

³² Resultan notables las declaraciones que al respecto ha hecho su titular, Gilberto Rincón Gallardo, en numerosos foros nacionales e internacionales en los que ha intervenido desde entonces. A guisa de ejemplo las siguientes: “La discriminación tiene su raíz en 'toda nuestra historia contemporánea. Lo hemos hecho invisible, lo hemos permitido como si no existiera y lo hemos llegado a ver como un fenómeno natural". Fragmento del discurso de inauguración del ciclo de mesas de discusión y debate, Desafíos de la protección y promoción de la diversidad cultural, organizado en la sede del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el 15 de junio de 2007, (citado por Merry MacMasters en su nota periodística “Comenzó ciclo sobre diversidad cultural en el Conapred”, *La Jornada*, junio 16, 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/26/index.php?section=cultura&article=a07n3cul>. Consulta mayo 14, 2008.

insuficientes para resolver un problema cultural tan profundo³³. Como el mismo Presidente del organismo lo ha comentado:

“Según datos de la primera Encuesta nacional sobre discriminación en México, 43 por ciento de participantes opinaron que los indígenas tendrán siempre una limitación de desarrollo por sus características raciales, 40 por ciento dijeron estar dispuestos a organizarse para impedir que grupos indígenas se establezcan en su comunidad, y uno de cada tres mexicanos consideró que los indígenas podrán salir de la pobreza ‘si no se comportan como tales’”³⁴.

2. Atribuciones

Ahora bien, lo anterior contrasta con la forma tan ampulosa y a veces excesiva con que el legislador reguló lo relativo al órgano encargado de instrumentar la ley: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (al que nos referiremos en adelante por sus siglas, CONAPRED). El capítulo IV de la Ley, está compuesto por 26 artículos de fracciones múltiples, organizados en seis prolijas secciones de normas administrativas, las cuales instituyen un organismo autónomo permanente que, en apariencia, tiene un alto nivel decisorio, no sólo por su esfera de competencia, los órganos que lo integran, la investidura de sus participantes, sino por la jerarquía de su ubicación administrativa y funcionamiento sectorizado a la Secretaría de Gobernación. .

Artículo 16.- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

33 Aunque el Consejo ha organizado eventos y celebrado acuerdos con diversas instituciones nacionales e internacionales desde 2004, en una tentativa por articular o coordinar políticas a nivel federal que favorezcan la igualdad de oportunidades para la población indígena, la tarea se pulveriza o difumina en el contexto social; esto es, dichas acciones aisladas tienen resultados limitados. Dos ejemplos, uno más alejado en el tiempo: el 13 de octubre de 2004, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) celebró un Convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el que se establecieron “las bases para coordinar estrategias que permitieran prevenir y eliminar toda forma de segregación”. [Karina Avilés “Firman la UNAM y el Conapred pacto para prevenir y eliminar la segregación”, en *La Jornada*, octubre 14, 2004. Disponible en línea en:

<http://www.jornada.unam.mx/2004/10/14/054n1soc.php?printver=0&fly=2>. Consulta mayo 20 2008]. Otro ejemplo más reciente: el 17 de diciembre de 2007 dicho organismo (el Conapred) firma un Convenio general de colaboración con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de “combatir la vulnerabilidad social, política y económica a que están expuestas las comunidades indígenas” y “promover una cultura de respeto a la diferencia, de observancia a los derechos humanos y de acceso para todos a las oportunidades de desarrollo”. Matilde Pérez, “Disputas entre indígenas de Chiapas, ‘por su condición de seres humanos’”, en *La Jornada*, diciembre 18, 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/18/index.php?article=013n1pol§ion=politica>. Consulta de mayo 20, 2008.

34 Gilberto Rincón Gallardo, citado por Matilde Pérez U., en el reportaje intitulado, “Disputas entre indígenas de Chiapas, por su condición de seres humanos”, en *La Jornada*, diciembre 17, 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/18/index.php?article=013n1pol§ion=politica>. Consulta de mayo 20, 2008.

El contenido de este dispositivo simula que se trata de un órgano investido de autoridad suficiente para corregir desigualdades sociales derivadas de la discriminación, esto es, para velar por los principios inherentes a esa garantía social, combatir las prácticas discriminatorias en el país y aplicar con eficacia los preceptos tanto a autoridades, como a particulares, así como para realizar tareas educativas tendientes a erradicar prejuicios culturales muy arraigados en el tiempo con la colaboración de la sociedad civil. Consideración, que no estaría del todo errada, si la comparamos con la imagen-objetivo que, en sus inicios, visualizaba para sí el propio organismo en su primer informe de actividades:

Esta promulgación [refiriéndose a la ley], ha sido también un punto de partida para el trabajo de una institución que está obligada a acreditar no sólo la nobleza de sus fines sino su efectividad para generar los cambios que el país requiere en esta materia. También, por ello, el CONAPRED debe ser visto no sólo como una institución pública más, sino como un elemento con peso específico dentro de una red más amplia, donde convergen lo social y lo público, orientado a garantizar los derechos fundamentales de todas las personas que se hallan en México. Y precisamente porque en su origen esta institución fue el futuro de numerosos esfuerzos y luchas, mal haría en pretender ahora la exclusividad de una tarea que ha de convocar a todas las fuerzas sociales y políticas y, en última instancia, a todas las personas en el país³⁵.

No obstante, del análisis acucioso de las normas del capítulo IV referidas a su estructura o configuración orgánica, objetivos, funcionamiento y sobre todo, las facultades de los órganos que lo componen, nos percatamos de algo bien distinto. No se trata de la norma fundacional de una instancia de autoridad a cargo de un régimen jurídico nuevo, que tuviese como propósito esa amplitud de propósitos e insignes miras. Veamos el objeto de regulación que señala la ley,

Artículo 17.- El Consejo tiene como objeto:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Como vemos, las tareas que presumen justificar la existencia del organismo son bastante más modestas de lo esperado: se constriñen a quehaceres de orden programático y de coordinación.

Aunque dicho objeto de regulación resulta consistente con lo que dijimos antes - el carácter no definitivo y no vinculante de la mayoría de las reglas o lineamientos que componen la parte sustantiva de la Ley- el recurso a definir al detalle dichas reglas por parte del legislador ordinario, nos parece poco afortunado o desproporcionado, si la

³⁵ Véase *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2004 del CONAPRED*, op.cit., ver nota 26, p. 7.

intención buscó mimetizar la naturaleza instrumental de las normas contenidas en el capítulo IV.

Sorprende por ejemplo el grado de especificidad de las atribuciones que se asignan al CONAPRED como institución (contenidas en las 19 fracciones del artículo 20). El organismo tiene un amplio poder para formular programas, proyectos, realizar estudios y sugerir acciones concretas en ese sentido; también, para articular esfuerzos de prevención y erradicación del fenómeno en instituciones públicas (en los términos del artículo de la Ley). Asimismo, para brindar asesoría y orientación a individuos y grupos que son objeto de discriminación y, para conocer y resolver de los procedimientos administrativos que regula el ordenamiento (y que más adelante analizaremos). Sin embargo, resulta evidente el magro poder decisorio que tales facultades representan para el CONAPRED, a pesar de haber sido instituido como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y, en apariencia ser el órgano de autoridad encargado nada menos que de la prevención y eliminación de la discriminación en México. Con razón, José Francisco Caly Tzay -relator para el caso México del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas- ha puesto en entredicho la eficacia del dispositivo institucional de México para combatir el problema de discriminación étnica y racial: “en las comunidades indígenas se entrelazan pobreza y discriminación racial, que conlleva a que la mayor parte de sus habitantes sean objeto de exclusión y de tener una posición desventajosa en el reparto de la riqueza”³⁶.

El limitado espacio de maniobra que tiene el Consejo para tomar decisiones y atender los problemas de discriminación con eficacia en el país, lo han llevado en los últimos cinco años a emprender estrategias alternas para tratar de subsanar las restricciones jurídicas que de base tienen las normas sustantivas previstas en la ley (esto es, su carácter no vinculante, ni definitivo). Un ejemplo de ello es el llamado “Acuerdo Nacional por la Igualdad y contra la Discriminación” que el CONAPRED impulsó en el mes de mayo de 2006 y al que se adhirieron representantes de todos los partidos políticos y diversos sectores sociales. Dicho documento pugnaba por “una política de Estado en beneficio de los más vulnerables, como los homosexuales, los indígenas, las mujeres, los pobres, los niños, los migrantes, las personas con VIH/Sida, adultos mayores y refugiados”. En esa ocasión, el Presidente del CONAPRED declaró: “el gobierno no puede declinar su obligación de hacer imperativo el artículo primero de la Constitución, que establece la no discriminación como la primera de nuestras garantías”³⁷.

³⁶ Véanse las declaraciones de este funcionario en el reportaje de Alma E. Muñoz, “Persiste la discriminación y pobreza entre etnias y migrantes: Conapred”, en *La Jornada*, febrero 21, 2006. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/21/017n2pol.php>. Consulta de mayo 20, 2008. Nota al margen: Caly Tzay es uno de los 12 expertos de ese Comité que vela por el cumplimiento de la Convención Internacional de Naciones Unidas en materia de Discriminación Étnica, Racial y Religiosa.

³⁷ Los fragmentos entrecomillados provienen de la nota periodística “Firman partidos y sociedad pacto contra la discriminación”, escrita por Alma E. Muñoz, quien cubrió el evento en que se recabaron firmas y que tuvo lugar en el Museo de San Carlos de la Ciudad de México el 16 de mayo, 2006, *La Jornada*, mayo 17, 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/17/054n1soc.php>. Consulta de mayo 20, 2008.

3. Limitantes estructurales

3.1 De composición y funcionamiento orgánico

A lo anterior, habrá que agregar el funcionamiento interno del CONAPRED. El organismo está integrado por una Junta de Gobierno y un Presidente del más alto nivel. La Junta de Gobierno se compone de cinco representantes del Poder Ejecutivo que necesariamente deben ostentar el rango de subsecretarios de dependencias federales (las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social); cinco representantes de la Asamblea Consultiva y representantes de otras instituciones públicas³⁸. Las atribuciones de este órgano colegiado, sin embargo, no resultan equidistantes con tan profusa configuración, ni la elevada investidura de algunos de sus miembros. Son más bien de aprobación de reglas básicas para que opere el organismo (Reglamento de sesiones, Estatuto Orgánico, nombramiento y remoción de funcionarios, etc.) o de validación de actuaciones periódicas (aprobación de políticas generales, Proyecto de presupuesto, Informe anual, Tabulador de salarios, etc).

El brazo ejecutivo del Consejo recae en un Presidente nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien permanece en su encargo tres años (al final de los cuales, puede ser ratificado o no por un periodo igual). La ley atribuye a este órgano las funciones de orden administrativo que se mencionaron antes y las estrictamente ejecutivas o de aplicación, entre las que destacan las de dirección, organización, coordinación, planeación y evaluación de actividades.

El ordenamiento también prevé la integración de una Asamblea Consultiva como órgano de opinión y asesoría del Consejo, cuya integración resulta interesante. La instancia se integra por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica. Su inserción, como parte del CONAPRED, intenta más bien cubrir el expediente democrático y dar cabida a la opinión ciudadana. Se ignora si fue con propósitos propagandísticos³⁹. En este caso, también, varios artículos prescriben de manera pormenorizada las facultades del órgano.

Por último, la Sección V insta los órganos de vigilancia del organismo, integrados por una contraloría, al frente de la cual estará un Comisario. Se detallan las facultades, procedimientos administrativos y leyes que resultan aplicables para su operación ligada a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, etc.

38 De conformidad con el artículo 23 de la Ley, “Los representantes del Ejecutivo Federal deberán tener nivel de Subsecretario y sus respectivos suplentes el nivel inferior jerárquico inmediato. Los integrantes designados por la Asamblea Consultiva durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro período igual. Este cargo tendrá el carácter de honorífico. Asimismo, serán invitados permanentes a la Junta de Gobierno con derecho a voz, pero no a voto, un representante de cada uno de los siguientes órganos públicos: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y control del VIH/SIDA y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”.

39 “El presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Gilberto Rincón Gallardo, aseguró que dicho organismo es ejemplo de participación ciudadana en los trabajos de adecuación legislativa y desarrollo de programas de políticas públicas que concreten lo contemplado por la convención internacional respectiva”, Juan Balboa, “Convoca Conapred a panel sobre adecuación legislativa”, en *La Jornada*, marzo 10 de 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=politica&article=014n2pol>. Consulta de mayo 23, 2008.

3.2 Recursos disponibles y capacidad decisoria

-Ahora bien, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* prevé dos procedimientos que reciben el nombre de reclamación y de queja (Capítulo V). De entrada, no son recursos de lo contencioso-administrativo que procedan contra decisiones que dicte el CONAPRED o alguno de sus órganos. Tampoco son procedimientos judiciales, porque el Consejo es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que carece de competencia para realizar funciones judiciales. Se trata de procedimientos bastante sui generis que quizás busquen satisfacer los requerimientos de un régimen jurídico tutelar bien estructurado y con un ámbito de aplicación bien delimitado. Veamos,

Artículo 8.- En la aplicación de la presente Ley intervendrán las autoridades y los órganos públicos federales, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Artículo 9.- Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

El derecho de acción se hace extensivo a toda persona o grupo social:

Artículo 43.- Toda persona podrá denunciar presuntas conductas discriminatorias y presentar ante el Consejo reclamaciones o quejas respecto a dichas conductas, ya sea directamente o por medio de su representante.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar reclamaciones o quejas en los términos de esta ley, designando un representante.

Bajo esas premisas, podría pensarse que dichos procedimientos se instituyen con el propósito de proteger o tutelar *in genere* los derechos sociales de personas o grupos que sufren discriminación por acciones u omisiones de autoridades o particulares que contravienen los principios de libertad e igualdad fáctica consagrados en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional; por acciones u omisiones que tipifican alguno de los supuestos jurídicos que la Ley considera como conductas discriminatorias en su artículo 4º o 9º, o porque deriven de violaciones a las medidas compensatorias en favor de los grupos minoritarios (artículos 10 a 14 de la Ley). Nada más alejado de la realidad.⁴⁰

Pese a que el capítulo prescribe normas adjetivas o de procedimiento precisas, su contenido deja mucho que desear en cuanto a alcances y claridad. La competencia del Consejo se acota significativamente para que actúe sólo como *amigable componedor* y como mecanismo de enlace. El Consejo se compromete únicamente a interceder como negociador y a brindar servicios mínimos de orientación o asesoría de carácter procesal

⁴⁰ Como lo hizo ver el propio Presidente del Conapred al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, en Ginebra, Suiza en reunión de fecha febrero 20, 2006: “Insistió, de acuerdo con lo difundido por la institución a su cargo, que ‘es necesario actualizar el marco jurídico vigente en nuestro país para garantizar la protección del derecho a no ser discriminado, tal como establecen el artículo primero constitucional y tratados internacionales suscritos por México’. Especialmente por ser este problema ‘un fenómeno de larga duración, que contrasta con la corta vida que aún tienen la legislación y las acciones institucionales en contra de ella’. Cuestionó, en presencia de la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, María del Refugio González Domínguez, como presidenta de la delegación mexicana que se reúne con la instancia internacional, ‘la falta de acceso a la justicia para los miembros de las diversas etnias, en condiciones de igualdad, respecto a otros mexicanos, y que provoca la intervención del Conapred en diversos casos’. Fragmentos citados por Alma E. Muñoz en su reportaje intitulado “Persiste la discriminación y pobreza entre etnias y migrantes: Conapred”, *La Jornada*, febrero 21, 2006. Disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/21/017n2pol.php>. Consulta de mayo 20, 2008.

para que “las personas que presuntamente son discriminadas, puedan hacer valer sus derechos ante las instancias competentes”⁴¹. Tiene, sin embargo, un amplio margen de maniobra para dosificar aún más esa intervención o para ampliarla (en la admisión de los recursos o en el conocimiento de los propios asuntos⁴², en la realización de investigaciones que, de oficio, puede llevar a cabo dentro o fuera de los procedimientos).⁴³ En fin, el ordenamiento cubre al detalle dos procedimientos un tanto alambicados: el de reclamación, que procede contra conductas discriminatorias de servidores públicos o autoridades y el de queja, contra conductas discriminatorias de particulares. El primero contempla una etapa de conciliación (artículos 64 a 72), como mecanismo de solución de controversias. Si las partes no llegan a acuerdo, se abre otra de investigación a cargo del Consejo con amplias facultades para allegarse de información (artículos 73 a 78). Esta fase culmina con una resolución que puede ser negativa para el actor (Resolución por acuerdo); o bien favorable (Resolución por disposición), (artículos 78 y 79). El procedimiento de queja, por su parte, prevé una sola etapa de conciliación entre particulares. Si las partes no llegan a un acuerdo, el Consejo únicamente puede orientar al quejoso para que “acuda ante las instancias judiciales o administrativas competentes”⁴⁴. Obviamente que las resoluciones que llegue a emitir el CONAPRED no tienen un carácter vinculante. Sólo los acuerdos que se alcancen entre las partes tienen fuerza de cosa juzgada⁴⁵.

Esta combinación o fórmula de ingredientes procesales en el contexto socio-jurídico resulta muy ambigua. Muestra, de alguna manera, la futilidad e insuficiencia de los dos recursos para enfrentar y resolver los problemas reales de discriminación que sufren millones de mexicanos a diario. Revela también, la selectividad plausible con que el organismo pudo haber intercedido a lo largo del tiempo, lo que nos hace temer el descarte de asuntos que el organismo se haya negado a conocer por resultar *riesgosos o comprometedores* desde el punto de vista político, ya por comprometer la actuación de autoridades específicas, ya por involucrar intereses particulares poderosos. También nos hace temer lo contrario, utilizar dichos mecanismos para dar atención a asuntos específicos

41 Parte del contenido del artículo 46 de la Ley en estudio (*Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*).

42 Artículo 50.- Cuando el Consejo considere que la reclamación o queja no reúne los requisitos señalados para su admisión o sea evidentemente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado y fundado que emitirá en un plazo máximo de cinco días hábiles. El Consejo deberá notificarle al interesado dentro de los cinco días siguientes a la resolución. No se admitirán quejas o reclamaciones anónimas. Artículo 51.- Cuando la reclamación o queja no sea competencia del Consejo, se proporcionará al interesado la orientación para que acuda a la autoridad o servidor público que deba conocer del asunto. Artículo 52.- Cuando el contenido de la reclamación o queja sea poco claro, no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención del Consejo, se notificará por escrito al interesado para que la aclare en un término de cinco días hábiles posteriores a la notificación; en caso de no hacerlo, después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés. Artículo 53.- En ningún momento la presentación de una queja o reclamación ante el Consejo interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos previstos por la legislación correspondiente. Artículo 54.- El Consejo, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con la Junta de Gobierno, podrá excusarse de conocer de un determinado caso si éste puede afectar su autoridad moral o autonomía.

43 Artículo 46.- El Consejo, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a petición de parte; también podrá actuar de oficio en aquellos casos en que la Presidencia así lo determine.

44 Fragmento del segundo párrafo del Artículo 81 de la Ley en estudio.

45 Artículo 46.- El Consejo, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a petición de parte; también podrá actuar de oficio en aquellos casos en que la Presidencia así lo determine.

cuya divulgación o propalación conviniese por alguna razón al organismo o al Estado⁴⁶. Presunciones que no son descabelladas, si uno pondera el hecho de que el Consejo, pese a ser un organismo autónomo, se encuentra sectorizado a la Secretaría de Gobernación, responsable fundamental de la política interior del país⁴⁷. Bajo estas circunstancias se comprende por qué el esquema no ha inspirado confianza en el contexto social: no ofrece mínima certidumbre o seguridad a los presuntos actores afectados.

4. Valoración del instrumento

En suma, ¿qué nos deja el conocer algunos aspectos sobre el impacto social que ha tenido esta *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación* desde que entró en vigor?

Que existen muchas desconexiones inducidas, acciones dispersas y condicionamientos estructurales del organismo encargado de su aplicación. Aunque los candados que han limitado su actuación en el ámbito social podrían atribuirse a factores no jurídicos, tales como la escasez de presupuesto, falta de voluntad política y posición como organismo sectorizado de la Secretaría de Gobernación, también se deben a la insuficiencia sustantiva y procedimental que el estudio de la Ley ha arrojado, como marco condicionante de las actuaciones desde el inicio.

Insuficiencia que se agudiza en el contexto socio-jurídico, si recordamos la amplitud del sentido y alcances de los principios de libertad e igualdad consagrados como derechos

⁴⁶ A guisa de ejemplo, está este caso: “El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) inició de oficio una investigación sobre el caso de cinco mujeres del ejido Bellavista, Chiapas, amenazadas con ser expulsadas del lugar por haberse casado con hombres ajenos a su comunidad. La institución consideró que ese “acuerdo interno”, asumido en asamblea hace 18 años, viola el artículo tercero constitucional, relativo a discriminación por estado civil, y el cuarto de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar estas prácticas, donde se define a este tipo de actos como “aquel que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”. El Conapred informó que representantes del organismo acudirán al ejido mencionado para participar en la reunión del próximo domingo y vigilar la “preservación de los derechos de las agraviadas”. La decisión tiene el propósito de “hacer del conocimiento de la comunidad que se están cometiendo actos discriminatorios”. Recuerda que como medida de presión para que salgan del ejido, las afectadas han sido privadas del acceso a servicios básicos, como energía eléctrica y agua, además de que ante el pueblo ya perdieron los derechos adquiridos en cuanto a tierras, casas y otras propiedades. Para el Conapred es importante hacer ver a los lugareños, pertenecientes al municipio de Frontera Comalapa, que lo adoptado en el ‘acuerdo interno’, también llamado ‘Ley del amor’, pone en riesgo la situación de las mujeres, incluida la matrimonial. Una de ellas tiene más de 20 años de casada y al igual que las otras su núcleo familiar incluye niños y adultos mayores. La resolución que hace 18 años tomaron en Bellavista fue resultado del asesinato de un ejidatario del lugar imputado a un hombre no nacido en esa comunidad”. Alma E. Muñoz, “Investigará el Conapred aplicación de ‘Ley del amor’”, nota publicada en *La Jornada*, abril 7, 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/07/index.php?section=politica&article=019n2pol>. Consulta junio 6, 2008.

⁴⁷ “Es penoso, que después del 2000, cuando se pensaba que íbamos a entrar en un proceso democrático, existan órganos como la Conapred o el IFAI que no son autónomos”, Emilio Alvarez Icaza Longoria Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), citado por Mariana Norandi, Nota periodística S/T publicada en *La Jornada*, agosto 22, 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/22/index.php?section=sociedad&article=042n2soc>. Consulta de junio 6, 2008. “Cabe hacer notar que el Conapred recibió 60 millones de pesos como presupuesto en 2004; al siguiente, 129 millones, y en 2006 sólo 104 millones. Esto lo coloca entre las instituciones con menos recursos”. A pregunta expresa sobre este respecto de la periodista Alma E. Muñoz, “¿Se sienten discriminados?” El Presidente del organismo contestó: “Discriminados no, pero no hay una comprensión global de la importancia de los objetivos que se persiguen”. Ver Alma E. Muñoz, “Firmarán pacto de...”, *op.cit.*, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/17/054n1soc.php>. Consulta de mayo 20, 2008.

fundamentales en el párrafo 3° del artículo 1° constitucional y si rememoramos, además, la magnitud, profundidad histórica y complejidad del problema de discriminación en México (que la Ley supone resolver en específico para un segmento social que lo ha sufrido por siglos, como de hecho lo es, la población indígena). Desde esa perspectiva, estimamos que, en sus partes sustantivas y adjetivas esta *Ley Federal* queda corta para poder *prevenir y eliminar la discriminación*, en general⁴⁸, y la que padecen los pueblos indígenas, en particular. Lo que nos lleva a tener que colegir que, en principio, hay una deficiente traslación de preceptos en la labor reglamentaria del legislador ordinario. Y que dichas deficiencias incidirán en su futuro como institución.

Algunas de estas conclusiones podemos hacerlas extensivas al caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), que es un organismo descentralizado con plena autonomía de gestión y presupuestaria desde el 13 de septiembre de 1999 (en que se elevó a rango constitucional su actuación (reforma del artículo 102 apartado b constitucional). De acuerdo con el artículo 3° de la Ley que regula a esta institución, no sólo es competente para proponer a las diversas autoridades del país los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos. También, conoce de quejas relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos en todo el territorio nacional cuando éstas son imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, (con excepción de los del Poder Judicial de la Federación) y de inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas, (por omisiones en que incurran éstos y por insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades locales). (artículo 6). Al igual que el CONAPRED, desgraciadamente la CNDH, sólo emite recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (artículo 46).

⁴⁸ “En una sociedad que reconoce formalmente la igualdad de todos sus miembros y prohíbe la discriminación por razones étnicas, al tiempo que se proclama una nación de composición pluricultural con sustento originario en sus pueblos indígenas, los datos resultan alarmantes. La enorme brecha entre la realidad social y las disposiciones normativas indican que, tanto el discurso gubernamental sobre el tema como las raquíticas políticas para combatir los rezagos sociales han resultado insuficientes. “Tenemos frente a nosotros la fotografía de una sociedad que se mueve entre los rezagos del autoritarismo y la intolerancia”, reconoció la Secretaría de Desarrollo Social” [...] “Todo lo anterior desnuda el discurso multicultural elaborado desde el poder, que mientras simula reconocer las diferencias, las somete y las integra a los designios del capital, convirtiéndolo en una ideología de integración disfrazada y no en una política de reconocimiento de las diferencias. Que desde el Estado y los organismos internacionales se reconozca que la discriminación indígena es una realidad, muestra lo erróneo de las políticas oficiales y confirma lo acertado del discurso del movimiento indígena de transformar el Estado para que puedan ser parte de él. Demuestra también que más allá del discurso, no se puede esperar más del actual gobierno, porque combatir la discriminación sería ir contra sus propias políticas, y eso en su lógica no es posible. Por eso la lucha contra la discriminación y por la igualdad de todos debe ser obra de los propios afectados, y su esfuerzo debe venir desde abajo, abriendo espacios de participación y creando poderes locales que les permitan impulsar sus demandas”. Francisco López Bárcenas, “La discriminación indígena en México”, en *La Jornada*, mayo 20. 2005. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/20/013a1pol.php>. Consulta de junio 27, 2008.

No obstante, las restricciones sustanciales y de procedimiento de la CNDH, de acuerdo con un informe reciente de Human Rights Watch, el organismo, no está ejerciendo al máximo su esfera de atribuciones:

“A lo largo de los años, la CNDH ha realizado algunos aportes valiosos a la promoción de los derechos humanos en México, al documentar de manera detallada y fundada violaciones de derechos humanos y obstáculos sistémicos al progreso en esta materia. Sin embargo, cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante”⁴⁹.

La CNDH resuelve el 90 por ciento de los casos en los cuales documenta abusos a través de acuerdos de “conciliación” que firma con las instituciones gubernamentales responsables de los mismos. No hace monitoreo de la implementación de las recomendaciones, no informa posteriormente sobre el nivel de cumplimiento de las autoridades gubernamentales. Utiliza normas de confidencialidad excesivamente amplias en otros aspectos de su trabajo, lo cual genera que las víctimas de abusos y el público no tengan acceso a información crucial que la CNDH tiene. No promueve reformas que permitan armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales de derechos humanos⁵⁰.

C. La Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

1. Consistencia declarativa

Antes de comenzar el análisis de impacto de la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, hay tres aspectos que a manera de breve introducción vale la pena ponderar sobre la consistencia jurídica e incidencia social del ordenamiento, el cual, viene a reglamentar algunos rubros tutelados por el artículo 2º Constitucional, (específicamente, los que se refieren a la preservación de las lenguas indígenas en México):

Por un lado, nos sorprende la claridad diáfana con que el legislador sistematiza algunas de sus declaraciones, sobre todo las que nos revelan que está consciente de la trascendencia que poseen las lenguas autóctonas a escala planetaria. Las lenguas no sólo son transmisoras de formas peculiares y originalísimas de ser y comprender el mundo de hoy, sino medios que permiten garantizar a futuro la riqueza y diversidad de cada una de las matrices culturales a las que pertenecen. “Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana”⁵¹.

⁴⁹ Véase, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica”, *Informe de Human Rights Watch*, febrero de 2008, 136 p. Disponible en línea en: http://www.hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/1.htm#_Toc. Consulta de 25 de junio, 2008.

⁵⁰ *Apud.*, *idem*.

⁵¹ Artículo 3º de la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Cabe señalar que la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) decretó, en 1999, el 21 de febrero como el Día Internacional de la Lengua Materna para promover la preservación y el desarrollo de las lenguas autóctonas, en especial los que están amenazadas o en extinción. Desde entonces, se organizan muchos encuentros y conferencias internacionales por esas fechas.

La ley resulta notable también por la consistencia de sus antecedentes históricos en el país; los esfuerzos emprendidos por los zapatistas, diversas organizaciones sociales y grupos de intelectuales, las labores de gestión realizadas por instituciones educativas y por algunas dependencias del gobierno en sexenios anteriores a su promulgación. Como lo señala Alma E. Muñoz:

La idea de crear un instituto de lenguas indígenas tiene sus antecedentes en el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-94, las discusiones en San Andrés Larráinzar, la propia iniciativa de la Cocopa que lo planteaba como un derecho de las comunidades de preservar y enriquecer sus idiomas, la propuesta de Ley de Derechos Lingüísticos de Escritores en Lenguas Indígenas de 1999, y el compromiso que asumió Vicente Fox, como candidato a la Presidencia de la República⁵².

Por último, es de llamar la atención la congruencia que guarda el ordenamiento en sus disposiciones iniciales con los basamentos constitucionales (la reforma de 1992 y 2001), por cuanto a principios se refiere y por cuanto a los alcances de orden lingüístico que buscó proteger el legislador reglamentario:

“Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación”⁵³.

- Ahora bien, cabe aclarar que Ley no es federal, sino una norma general, esto es, regula una materia que la reforma constitucional del artículo 2º del 2001 claramente reservó para los estados (a diferencia de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*)⁵⁴. Podría pensarse que su contenido se restringe a establecer parámetros para orientar a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las labores de promoción, protección, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas en su propios ámbitos de competencia⁵⁵. Sin embargo, no es así. Un análisis cuidadoso de carácter teórico-jurídico nos revela dos aspectos bien diferenciados que están presentes en este ordenamiento:

1.1 Aspectos positivos de traslado de normas y principios

Por una parte, el artículo 1º especifica claramente que “la Ley tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los

52 “El Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) impulsan la creación del instituto nacional de lenguas indígenas, a fin de plasmar como política de Estado la protección y desarrollo de las cerca de cien lenguas que se hablan en el país”. Véase Alma E. Muñoz, “Impulsan INI y CIESAS la creación de un instituto nacional de lenguas indígenas”, en *La Jornada*, marzo 9, 2001. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/03/09/014n1pol.html>. Consulta mayo 26, 2008.

53 Artículo 2º de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, *op.cit.*, ver nota 2.

54 “La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas”. *Ibid.*, artículo 1º

55 “El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, -Federación, Entidades Federativas y municipios-, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales”. *Ibid.*, artículo 5º.

pueblos y comunidades indígenas...”. Por lo que habrá de interpretarse que dicho cuerpo de normas es, en primera instancia, de carácter tutelar y reglamentario de derechos específicos de los pueblos indígenas que derivan de normas consagradas en el artículo 2º del texto constitucional. Aspectos que, obviamente, son expresión de la dimensión social del Derecho en México y que, por ende, han de considerarse que otorgan derechos subjetivos, que son vinculantes y permanentes. Es decir, resultan exigibles al Estado por cualquier comunidad indígena o individuo perteneciente a ella.

Esta consideración cobra fuerza, si desde el punto de vista teórico, uno toma en cuenta que en el ordenamiento mismo aparecen resguardados los principios de libertad y de igualdad de esa garantía social. Por una parte, el artículo 9º se refiere a la libertad de lenguas como principio sustentante. A la letra dice:

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

Principio genérico que es complementado en sus límites por la prohibición absoluta a la discriminación por motivos lingüísticos. Lo que explica por qué el legislador decidió incorporar la prescripción en el artículo 8 de la ley: “Ninguna persona podrá ser sujeto a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable”.

En el contexto social mexicano ambos extremos se encuentran relacionados, como lo ha hecho ver, el Director del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Veamos este ejemplo:

Hay que ‘sensibilizar’ tanto a la población mestiza nacional como a la que habla lenguas indígenas para revertir el estereotipo negativo que padecen los idiomas originarios. La mayoría de las veces los mestizos tienen una apreciación e interpretación desviada, sesgada y racista de lo que son las lenguas y las culturas indígenas, pero también hacia la gente que las habla. Son varias formas de racismo, hacia la vestimenta, los sistemas de creencias y otros aspectos. Por otra parte, hay que traer a cuento el otro lado de la moneda, la misma población indígena, por la presión social, ha estado desvalorizando sus costumbres, valores y derechos⁵⁶.

Por otra parte, está el principio de igualdad fáctica:

Artículo 2º Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.

¿Qué significa esto? Que el legislador reconoce que las lenguas indígenas se consideran tan valiosas y tan nacionales como el español. Es decir iguales. Como en el contexto socio-histórico ha habido un claro predominio del español en todo el territorio a lo largo del

⁵⁶ Cfr. Entrevista de Arturo Jiménez a Fernando Nava López, Director de dicho organismo, dentro del reportaje intitulado “Frenar la extinción de 20 lenguas indígenas, primer desafío del INALI”, en *La Jornada*, febrero 20, 2005. Disponible en línea en <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/20/a03n1cul.php>.

tiempo, al Estado corresponde intervenir para tratar de compensar ese desequilibrio fáctico de orden cultural en los diversos contextos y territorios donde dichas comunidades se localizan⁵⁷.

En ese sentido, debe interpretarse el contenido del artículo 6 de la Ley y explicarse, asimismo, por qué el legislador inserta desde el principio una norma de contenido más bien instrumental. Es evidente la importancia que tienen los medios de comunicación para procurar esa igualdad fáctica en el campo lingüístico⁵⁸. Citamos:

Artículo 6. El Estado adoptará e instrumentará las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de la Nación Mexicana. Además, destinará un porcentaje del tiempo que dispone en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo a la legislación aplicable, para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura, y de programas culturales en los que se promueva la literatura, tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país.

Ahora bien, el ámbito de protección de la garantía social que se impone al Estado y que está fincada sobre los dos principios (libertad e igualdad), es extendido por el legislador ordinario a todo el país en varios supuestos jurídicos específicos: a saber, ante cualquier asunto o trámite de carácter público y para tener acceso pleno a la gestión, a los servicios o a información pública⁵⁹. Por su parte, los incisos a) y b) del artículo 7 regulan los criterios de competencia para instrumentar esa garantía en los diversos niveles de decisión del sistema federal:

a).- En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias

⁵⁷ Ese es el sentido que tuvo la intervención del Estado en el levantamiento del *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales, variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas concluyó en enero de 2008 (en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). En ese Catálogo “se registran las 364 variantes lingüísticas que son reconocidas por el gobierno federal, como ‘lenguas nacionales’ [...] Dicho número de variantes se sustentan en 68 agrupaciones de lenguas, integradas en 11 familias lingüísticas, las cuales deberán ser tratadas, de conformidad con la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, como lenguas válidas en los espacios educativos, de salud, de servicios, de impartición de justicia, así como en la realización de trámites y requerimientos de información pública”. Véase Carlos Paul y Mariana Norandi, “Desde ayer, el gobierno federal reconoce 364 lenguas nacionales”, en *La Jornada*, enero 15, 2008. Disponible en línea:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/01/15/index.php?section=cultura&article=a04n1cul>. Consulta de mayo 26, 2008. [Nota. El texto completo del Catálogo referido puede consultarse en <http://www.inali.gob.mx/catalogo2007/>. Consulta de enero 15, 2008.

⁵⁸ “Otro factor de ‘sensibilización de la sociedad mexicana’ que menciona es el de los medios de comunicación, sobre todo la televisión. ‘Por ello nos interesa que entre en proceso de reforma la Ley General de Radio y Televisión, a fin de lograr la apertura de esos medios a las lenguas indígenas’. Fernando Nava López, citado por Arturo Jiménez en “Frenar la extinción de 20 lenguas indígenas...”, *op.cit.*, ver nota 56.

⁵⁹ “Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo”. Primer párrafo del artículo 7 de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*.

administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

b).- En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias⁶⁰.

La Ley agrega en el último párrafo de este precepto una obligación más a cargo del Estado: tener disponibles documentos tales como leyes, reglamentos y demás textos públicos básicos en las lenguas indígenas de los pueblos y comunidades indígenas:

La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios⁶¹.

Ahora bien, en el mismo tenor han de interpretarse los artículos 10 y 11 de la Ley:

Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura. En los términos del artículo 5o., en las entidades federativas y en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.

Artículo 11. Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.

Al analizar detenidamente el contenido de estos dos preceptos y preguntarnos sobre la razón por la cual el legislador los ubica como parte medular del capítulo II, (intitulado precisamente “De los derechos de los hablantes de lenguas indígenas”), descubrimos que tuvo especial cuidado en hacerlo posiblemente para que lo jurisdiccional y lo educativo, fuesen también objeto o materia de protección de la garantía de libertad e igualdad de lenguas que hemos tratado de dilucidar hasta aquí [la cual forma parte de los derechos indígenas consagrados en el artículo 2º constitucional (y, de manera correlacionada, en el 1º constitucional)]. Dicha inserción no se contrapone, ni obstaculiza la vinculación directa que el contenido de los dos artículos pueda guardar con las garantías de seguridad y

⁶⁰ *Ibid.*, Incisos a) y b) del mismo precepto.

⁶¹ *Idem.*

educación tuteladas por otros preceptos constitucionales (artículo 16 y 3°, respectivamente).

Sobre este último aspecto, cabe decir, que aunque la Ley en estudio no lo exprese literalmente, es reglamentaria del derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas que consagra precisamente la fracción II del apartado B) del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación⁶².

Ello se deduce del contenido del artículo 11 que analizamos, de algunas fracciones del Capítulo III y de sus artículos transitorios⁶³.

1.2 Aspectos difusos

Ahora bien, procedamos a analizar el segundo objeto de regulación de esta Ley, que, de conformidad con el artículo 1° consiste en: “la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas”⁶⁴. Materia que, por lo visto, el legislador englobó en el capítulo III de la Ley (denominado “De la distribución, concurrencia y coordinación de competencias”). Corresponde al Estado, en sus distintos órdenes de gobierno, la creación de instituciones y la realización de actividades en sus respectivos ámbitos de competencia para lograr tanto

⁶² Cabe resaltar por cierto, el matiz monolítico o unidireccional del precepto constitucional, que supone seguir la orientación de varios instrumentos internacionales suscritos por México con la UNESCO, entre los que destaca la *Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* aprobada por la UNESCO en noviembre de 1974. También, contrasta con lo prescrito por la Parte VI. “Educación y Medios de Comunicación” (artículos 26 a 31) del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y en el artículo 14 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), que dice: “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. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto 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”.

⁶³ Véase el *Decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003) que a la letra dice: “Artículo 7o.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: fracción IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”.

⁶⁴ *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, op.cit.*, ver nota 2, artículo 1°

los objetivos generales de la presente Ley, como los que en particular se especifican en las 14 fracciones del artículo 13⁶⁵.

Ahora bien, al dar lectura a los diversos supuestos contenidos en esas fracciones, uno fácilmente se percata que su contenido dista mucho de configurar reglas jurídicas definitivas de carácter social. En realidad se trata de un conjunto de lineamientos que tienen un propósito declarativo o si acaso programático. No otorgan derechos subjetivos, no son vinculantes, ni definitivas.

Prueba de ello es la variabilidad y el amplio espectro de actividades que bajo esos lineamientos ha tratado de cubrir el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como brazo ejecutor del aparato estatal en los últimos años. Pese a su escaso presupuesto y limitados recursos humanos, se observa que desde su creación (2005), el organismo ha intentado orientar su desenvolvimiento institucional en las distintas direcciones prescritas por la ley, ya para fortalecer la preservación y desarrollo de las lenguas indígenas, asesorar a los tres órdenes de gobierno en la articulación de las políticas públicas necesarias en la materia, ya para establecer los enlaces necesarios con varias universidades que abordan el estudio de los idiomas originarios de México y otras instituciones académicas especializadas, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Lo anterior, nos lleva a deducir, en consecuencia, que los sujetos activos de la relación jurídica (esto es, los pueblos y comunidades indígenas), no pueden, en un momento dado, exigir su cumplimiento al Estado, en su carácter de sujeto presuntamente

⁶⁵ “Artículo 13. I. Incluir dentro de los planes y programas, nacionales, estatales y municipales en materia de educación y cultura indígena las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas; II. Difundir en las lenguas indígenas nacionales de los beneficiarios, el contenido de los programas, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas; III. Difundir a través de los medios de comunicación las lenguas indígenas nacionales de la región para promover su uso y desarrollo; IV. Incluir en los programas de estudio de la educación básica y normal, el origen y evolución de las lenguas indígenas nacionales, así como de sus aportaciones a la cultura nacional; V. Supervisar que en la educación pública y privada se fomente o implemente la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad lingüística para contribuir a la preservación, estudio y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales y su literatura; VI. Garantizar que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura del pueblo indígena de que se trate; VII. Impulsar políticas de investigación, difusión, estudios y documentación sobre las lenguas indígenas nacionales y sus expresiones literarias; VIII. Crear bibliotecas, hemerotecas, centros culturales u otras instituciones depositarias que conserven los materiales lingüísticos en lenguas indígenas nacionales; IX. Procurar que en las bibliotecas públicas se reserve un lugar para la conservación de la información y documentación más representativa de la literatura y lenguas indígenas nacionales; X. Apoyar a las instituciones públicas y privadas, así como a las organizaciones de la sociedad civil, legalmente constituidas, que realicen investigaciones etnolingüísticas, en todo lo relacionado al cumplimiento de los objetivos de esta Ley; XI. Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y español; XII. Garantizar que las instituciones, dependencias y oficinas públicas cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas nacionales requeridas en sus respectivos territorios; XIII. Establecer políticas, acciones y vías para proteger y preservar el uso de las lenguas y culturas nacionales de los migrantes indígenas en el territorio nacional y en el extranjero, y XIV. Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación”. *Ibid.*, Artículo 13.

obligado. A diferencia, de lo que ocurre al menos en teoría, con las normas que analizamos anteriormente (contenidas en los capítulos I y II).

Claro que en este caso podrían darse dos excepciones: las fracciones VI y VII, en que se utiliza el infinitivo del verbo garantizar:

VI. Garantizar que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura del pueblo indígena de que se trate, y,

XII. Garantizar que las instituciones, dependencias y oficinas públicas cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas nacionales requeridas en sus respectivos territorios.

Quiero pensar que dichos supuestos constituyen normas definitivas, que eventualmente, tendrán también efectos vinculativos generales de carácter social en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas del país. De acuerdo con el Director del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el problema es muy complejo:

“Una de las causas por las que no se transmite la enseñanza de dichas lenguas es por falta de profesores. En este sentido, hay un déficit de al menos 75 por ciento de maestros que se dediquen a este tipo de formación” (...) “El propósito principal del Instituto en esta gestión es socializar las investigaciones básicas de los distintos campos de la lingüística para su aplicación comunitaria, en temas como la elaboración de métodos de enseñanza y alfabetos”(…) “Si nosotros partimos de la cifra de 68 agrupaciones lingüísticas, alrededor de 10 o 15 cuentan con un maestro de una de las variantes. No llegaríamos siquiera a 20 agrupaciones representadas por profesores que impartan clases de una determinada lengua. Por ejemplo, es muy difícil, si no es que inexistente, tener formación para aprender el kanjobal, el pima y el seri”.⁶⁶.

Por otra parte, cabe advertir que la Ley introduce un precepto cuyo contenido nos parece desconcertante y que quizás valga la pena comentar ahora:

Artículo 12. La sociedad y en especial los habitantes y las instituciones de los pueblos y las comunidades indígenas serán corresponsables en la realización de los objetivos de esta Ley, y participantes activos en el uso y la enseñanza de las lenguas en el ámbito familiar, comunitario y regional para la rehabilitación lingüística.

⁶⁶ Véase Karina Avilés, fragmentos citados en el reportaje “En riesgo de desaparecer, 50 lenguas indígenas”, en *La Jornada*, noviembre 8, 2007. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/08/index.php?section=politica&article=012n3pol>. Consulta de mayo 26, 2008. Cabe hacer notar que, conforme a los datos que proporciona el Directorio de instituciones educativas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, actualmente operan cerca de cien cursos de lenguas indígenas que se imparten en diferentes academias y organizaciones civiles localizados en unos cuantos estados de la República. No pudimos averiguar si el organismo aprovecha o no esos esfuerzos educativos y los recursos humanos inherentes para satisfacer los requerimientos de alguna de las dos garantías. Véase el Portal del INALI, en http://www.inali.gob.mx/pdf/II_directorio_LL.pdf. Consulta de junio 12, 2008.

La ambigüedad del enunciado es poco afortunada⁶⁷, sin embargo, nos obliga de alguna manera a intentar caracterizarlo. Se trata de una suerte de compromiso ético que lanza el Estado a la sociedad en general y a los pueblos indígenas en particular, como excitativa para convencerlos sobre la importancia que para su preservación y desarrollo tiene el uso cotidiano de las lenguas indígenas en las diferentes escalas socio-culturales⁶⁸.

2. Composición orgánica y atribuciones

Ahora bien, la Ley prevé en el Capítulo IV la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (al que nos referiremos en adelante por sus siglas, INALI). De acuerdo con el artículo 14, el INALI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encuentra sectorizado a la Secretaría de Educación Pública. Es administrado por un Director General (nombrado por el titular del Ejecutivo Federal) y un órgano colegiado que recibe el nombre de Consejo Nacional, (encabezado por el propio jefe del sector, esto es, el Secretario de Educación Pública). El Consejo se reúne cada seis meses de manera ordinaria, y de manera extraordinaria cuando sea convocado por su Director. Se integra como a continuación se cita:

Artículo 16. El Consejo Nacional se integrará con siete representantes de la administración pública federal, tres representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas, y tres representantes de instituciones académicas y organismos civiles que se hayan distinguido por la promoción, preservación y defensa del uso de las lenguas indígenas.

⁶⁷ El precepto está ubicado en el capítulo I de Disposiciones Generales de la Ley. Su naturaleza jurídica es bastante cuestionable por diversas razones. Por un lado, introduce el principio de corresponsabilidad civil en un rubro cultural que se supone regulado por normas de Derecho Social. Esto es, por normas que imponen obligaciones de hacer al Estado, ya para intervenir en el equilibrio de situaciones injustas en el orden social, ya para realizar determinadas actividades o prestar servicios definidos en beneficio de grupos específicos. En el primer caso, la sociedad, en efecto, puede llegar a ser el sujeto pasivo de la relación jurídica, cuando viola alguna disposición o discrimina a una colectividad o a un individuo por el uso de una lengua distinta al español. En el segundo caso, es el Estado el directamente obligado a realizar una actividad o prestar un servicio en favor del titular de los derechos colectivos que estén en juego. Sin embargo, nos parece un error básico de lógica jurídica pensar que los sujetos activos de esos derechos subjetivos fundamentales, puedan ser simultáneamente los sujetos pasivos de la misma relación jurídica. ¿Quién sería en ese caso el sujeto activo de la relación? ¿El Estado?

⁶⁸ Quizás ese haya sido uno de los objetivos de la campaña de difusión que lanzó recientemente el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para dar a conocer el *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales* (como herramienta obligada en materia de lingüística en el país). Buscaba sensibilizar a la población en general y a la indígena en particular sobre la riqueza cultural que representa la diversidad lingüística de México. (El plan de medios diseñado para la difusión de esa campaña incluyó promocionales de radio e inserción de materiales impresos en revistas específicas que se propalaron entre noviembre y diciembre de 2007. Los promocionales salieron al aire en 62 ciudades de 25 estados de la República Mexicana en 118 estaciones de radio, a través de tiempos comerciales y oficiales. Se hizo en las lenguas indígenas que se hablan en los respectivos estados y, en algunos casos, se realizó de manera alternada con la versión en español). Datos publicados en el portal del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas: <http://www.inali.gob.mx/ind-medios.html>. Consulta de junio 12, 2008.

Aunque la composición de este órgano es bastante heterogénea y sus decisiones se toman por mayoría simple, tenemos la impresión de que es una instancia de decisión muy centralizada.

El Capítulo IV también establece las normas administrativas relacionadas con el funcionamiento del órgano de vigilancia, la situación patrimonial y laboral del propio Instituto. Los dispositivos del capítulo no son tan exhaustivos ni detallados como los preceptos afines de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. Esto se debe a la naturaleza del propio objeto que regula la Ley y al hecho de que el legislador delegó la facultad de hacerlo en el Consejo⁶⁹.

En cuanto a las facultades o atribuciones que el legislador otorga al INALI en el artículo 14⁷⁰, su análisis ponderado nos lleva a caracterizarlas así. Por una parte, el precepto regula un conjunto de estrategias y planes gubernamentales para que, a través del INALI, se fortalezcan, preserven y desarrollen las lenguas indígenas con un enfoque y orientación educativos. Por otra parte, prevé acciones para que el organismo eche a andar una red descentralizada de institutos en el país, y para coordinar, orientar y apoyar a las dependencias de la Administración Federal, el Poder Legislativo y Judicial, y a gobiernos de entidades y municipios que lo necesiten.

3. Recursos o procedimientos

Si bien, estas normas que suponen regular las esferas de competencia del organismo son bastante discutibles desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, conviene subrayar aspectos que saltan a la vista y que resulta importante colegir en estos momentos. Por una

⁶⁹ “Las reglas de funcionamiento del órgano de gobierno, la estructura administrativa y operativa, así como las facultades y reglas de ejecución del órgano de dirección del instituto, se establecerán en el Reglamento Interno del organismo y que serán expedidas por el Consejo Nacional...”. *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, *op.cit.*, Artículo 17, primer párrafo.

⁷⁰ A continuación se hace una versión extractada de los incisos: a) Diseñar estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y los pueblos y comunidades indígenas. b) Promover programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento de las culturas y lenguas indígenas nacionales. c) Ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas nacionales y promover el acceso a su conocimiento[...] d) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos y profesionales bilingües [...] e) Formular y realizar proyectos de desarrollo lingüístico, literario y educativo. f) Elaborar y promover la producción de gramáticas, la estandarización de escrituras y la promoción de la lecto-escritura en lenguas indígenas nacionales. g) Realizar y promover investigación básica y aplicada para mayor conocimiento de las lenguas indígenas nacionales y promover su difusión. h) Realizar investigaciones para conocer la diversidad de las lenguas indígenas nacionales, [...] i) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia. j) Informar sobre la aplicación de lo que dispone la Constitución, los tratados internacionales ratificados por México y esta Ley, en materia de lenguas indígenas, [...] k) Promover y apoyar la creación y funcionamiento de institutos en los estados y municipios, conforme a las leyes aplicables de las entidades federativas, según la presencia de las lenguas indígenas nacionales en los territorios respectivos. l) Celebrar convenios, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con personas físicas o morales y con organismos públicos o privados, nacionales, internacionales o extranjeros, con apego a las actividades propias del Instituto y a la normatividad aplicable. *Apud. ibid.*, artículo 14.

parte, la vinculación estrecha y exclusiva de dichas atribuciones con los objetivos programáticos que se propone la Ley. Es decir, con aquellos preceptos que estudiamos y que están contenidos en el capítulo III (artículo 13). Por otra parte, la ausencia de dispositivos que permitan al organismo imponer sanciones en caso de infracción o exigir el cumplimiento de obligaciones que deriven de la ley. Como contrapartida, a diferencia de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, esta Ley no provee recurso alguno en favor de los sujetos activos cuyos derechos en un momento dado puedan ser vulnerados por el incumplimiento de algunas de las normas programáticas o prestacionales a cargo del Instituto.

El panorama es aún más desalentador en tratándose de las normas que tienen por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, (contenidas en varios dispositivos generales del capítulo I y en el capítulo II del ordenamiento). No obstante haber reconocido que se trata de normas vinculantes y definitivas conforme al análisis hecho, el INALI no tiene competencia alguna para hacerlas cumplir, ni los sujetos activos de la relación, para exigir su cumplimiento. Ante este grado de indefensión, podemos concluir que las garantías sociales de libertad e igualdad de lenguas reguladas por esta Ley, están cargadas de buenas intenciones y poseen un valor de normas meramente declarativas o explicativas para efectos jurídicos. Insuficiencias esenciales que el legislador de este instrumento, en descargo, buscó subsanar en el artículo 24, a través de una gestión derivativa, (respecto del cual, no cabe hacer comentario estimativo alguno):

Artículo 24. El Instituto Nacional de lenguas Indígenas y sus correlativos estatales en su caso, promoverán que las autoridades correspondientes expidan las leyes que sancionen y penalicen la comisión de cualquier tipo de discriminación, exclusión y explotación de las personas hablantes de lenguas indígenas nacionales, o que transgredan las disposiciones que establecen derechos a favor de los hablantes de lenguas indígenas nacionales, consagrados en esta ley.

Situación que, sin embargo devela desde una perspectiva sistémica de conjunto, cuán incipiente es aún el propio campo jurídico y cuántas tareas de entrelazamiento y construcción jurídica faltan por legislar o bien, cubrir por la vía judicial.

D. Reflexiones finales sobre las dos leyes

Ahora bien, ha llegado el momento de tratar de enlazar los resultados del análisis jurídico y de impacto social de los dos instrumentos con la perspectiva del planteamiento hipotético de nuestra tesis. ¿Qué sacamos en claro sobre la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación* y la *Ley Nacional de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*? ¿Cuál sería la cosecha que nos deja su estudio socio-jurídico?

- Las dos leyes son reglamentarias de distintas garantías sociales consagradas en los artículos 1º y 2º de la Constitución en favor de los pueblos indígenas. En ellas interviene el Estado y distintos órdenes y niveles de autoridad, bien como reguladores de la relación jurídica que se entabla entre diversos sujetos colocados en situaciones específicas de

carácter social, económico y cultural⁷¹, bien, como sujetos obligados en la prestación de servicios en favor de la sociedad o de grupos específicos (los pueblos indígenas).

En el primer caso, desde el punto de vista de la adecuación de los dos instrumentos al marco constitucional (ya no digamos al internacional), se observan notorias insuficiencias e inadecuaciones al mismo, que derivan del carácter meramente declarativo o explicativo de las normas que prescriben precisamente la función reguladora del Estado en los respectivos objetos o materias de regulación; así como la ausencia de normas sancionadoras y de medios o procedimientos idóneos para exigir su cumplimiento. En este sentido, se trata de dos regímenes jurídicos intrínsecamente valiosos, dotados de vigencia o validez formal, pero de relativa positividad, imperfectos.⁷² Su impacto social (presente o futuro) resulta, por esa razón, de bajo perfil, a menos que dichos regímenes se complementen con otras disposiciones, o bien, sean modificados por el legislador.

En cuanto a la función programática o prestacional del Estado que plantean los dos ordenamientos, se observa una mejor adecuación al marco constitucional. Pese a las imprecisiones⁷³, alto poder discrecional reservado a las autoridades y la ausencia absoluta de normas sancionadoras y de medios o procedimientos idóneos para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, dichas funciones han salido mejor libradas en lo jurídico y lo social. En lo jurídico, por ejemplo, se imponen como obligaciones a cargo de los organismos creados *ex profeso*, las de asesorar a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y las de impulsar, coordinar o articular un amplio espectro de acciones y políticas públicas en los distintos ámbitos de competencia. Lo que ha redundado en acciones puntuales, dispersas y de impacto relativo a favor de los pueblos y comunidades indígenas, que denotan, no obstante, un esfuerzo encaminado a apoyar el pluralismo jurídico y la descentralización del sistema jurídico mexicano y, a beneficiar asimismo a grupos vulnerables o a la sociedad en general⁷⁴. No obstante la restricción de recursos presupuestarios, de esferas de competencia y relativa capacidad de maniobra política que pueden ejercer, no podemos negar que el CONAPRED y el INALI han desarrollado tareas encomiables desde que entraron en operación (en 2003 y 2005, respectivamente)⁷⁵.

⁷¹ “El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular” Ignacio Burgoa, *op.cit.*, ver nota 10, p. 682.

⁷² Ver Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del Derecho*, (Editorial Porrúa, México, D.F.), 1975, p.44.

⁷³ Inherentes a la ausencia de normas vinculativas, definitivas y que precisen los derechos subjetivos de los sujetos activos.

⁷⁴ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) concluyó a principios de 2008 el *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Este documento incluye las 68 lenguas que se hablan en el país, con sus 364 variaciones lingüísticas pertenecientes a once familias lingüísticas. Los objetivos de ese Catálogo son dar a conocer a la opinión pública las lenguas naturales habladas en nuestro país; hacer más eficiente la atención gubernamental dirigida a la población hablante de la lengua originaria y colaborar a que estos grupos cuenten con un mejor acceso a los derechos lingüísticos que les reconoce el Estado. El texto fue publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*. Véase la nota S/A en la versión electrónica del *Boletín de la Secretaría de Educación Pública de México*, N° 008, enero 2008, <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol0080108>. Consulta de mayo 15, 2009.

⁷⁵ Cabe mencionar también que el INALI se ha propuesto la integración de un padrón nacional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas para satisfacer la demanda institucional de esos servicios en materia de

En suma, pese a las deficiencias y restricciones de traslación de preceptos constitucionales en la labor reglamentaria del legislador ordinario, es de reconocer que los dos organismos descentralizados instituidos tienen un amplio espectro de funciones delegadas que posibilita sentar las bases de un sistema jurídico plural que resulte armónico en un Estado federado como el nuestro.

Sin embargo, para el objetivo de nuestra tesis, esto no es suficiente. Es menester explorar ¿qué ocurre en otros ámbitos socio-jurídicos? ¿Cómo se generan y se concretizan las normas en entornos distintos y por qué? Desde una perspectiva compleja, es muy importante conocer la legislación internacional en materia de derechos lingüísticos y no discriminación, así como la experiencia socio jurídica vivida por otros Estados federales, pues se trata de terrenos cognitivos que pueden resultar complementarios del sistema interno, en la medida en que satisfagan necesidades humanas análogas. O bien, ser puntos de referencia para resolver los problemas y las contradicciones que enfrenta en esos u otros campos el pluralismo jurídico en México.

Esta ruta de análisis, que será la tarea del siguiente capítulo de nuestro estudio, podría llevarnos, además, a abrir brecha, identificar contradicciones, campos nuevos, conceptos y criterios de aproximación que haría falta desarrollar e incorporar para poder apoyar la labor legislativa a escala nacional con proposiciones de vinculación concretas, flexibles y conceptos menos propensos a reproducir esquemas de dominación en sistemas federales como el mexicano.

administración, procuración de justicia y salud. Para tal efecto, el INALI emitirá anualmente una convocatoria pública a nivel nacional tomando como referencia el Catálogo de las Lenguas Indígenas referido en la anterior nota. En febrero de 2009, el INALI certificó a más de 110 abogados, médicos y sociólogos de origen indígena de Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Chihuahua y el Distrito Federal, que se capacitaron en el último año para ingresar como los primeros miembros del Padrón antes referido. Véase Nurit Martínez, “Contarán indígenas con más traductores”, en la versión electrónica de *El Universal*, febrero 21, 2009. Disponible en línea en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165899.html>. Consulta de mayo 15, 2009.

CAPÍTULO V

Semejanzas y diferencias de los campos legislados por México y otros sistemas jurídicos

A. Antecedentes y justificación

El problema de discriminación hacia los indígenas en México está tan arraigado en la vida cotidiana de la inmensa mayoría de los mexicanos, que no se ve¹. No sólo discriminamos a los indígenas, sino discriminamos a la mujer, al niño, al pobre, al que no habla, piensa ni cree en las cosas que yo pienso y creo, a los que no tienen mis capacidades físicas, motrices o intelectuales, a los que no tienen las preferencias sexuales con las que yo estoy de acuerdo o al que se encuentra enfermo de SIDA. Todas ellas, materias que regulan la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México* y la *Ley Nacional de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*.

Sin embargo, yo pienso que debe hacerse una distinción de grado. No sólo por ser el objeto de estudio de nuestra tesis. La discriminación racial que hacemos hacia los indígenas se distingue de otro tipo de manifestaciones discriminatorias en México, porque en el fondo, es más profunda, dolorosa y generalizada que las demás. Está presente en la vida cotidiana y en las formas más nimias de interrelación social entre los mexicanos. Se trata de un odio genérico centenario -no aparente, sino escondido- hacia todo lo que circunda lo indígena², ¿Por qué es especial? Porque es histórico y porque denota un rechazo a uno mismo que no es visto por esa mayoría como tal, sino por los que nos perciben desde fuera. Por eso, muchos autores en el siglo pasado afirmaban que el mexicano no acaba por aceptar su condición como tal. ¿Lo hacemos por razones instintivas o históricas? Por ambas. ¿A qué se debe? A la supervivencia de un esquema colonial que pervive hasta nuestros días. Esta virulencia tiene una doble significación, que no puede reducirse a la mera exclusión de lo desconocido, de lo que es diferente a mí.

¹ Ya se sabía de la discriminación que los mexicanos pertenecientes a algún pueblo indígena sufren en su vida cotidiana, pero no por eso dejan de preocupar los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, presentada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. El hecho de que 66 por ciento de los mexicanos piense que los miembros de los pueblos indígenas tienen pocas o nulas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida; que 43 por ciento asuma que siempre habrá limitaciones sociales para éstos a causa de las características de su pensamiento, y más de 30 por ciento suponga que la única manera en que los indígenas pueden mejorar su situación socioeconómica es que dejen de serlo. Ver Francisco López Bárcenas, “La discriminación indígena en México”, en *La Jornada*, Viernes 20 de mayo, 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/20/013a1pol.php>. Consulta de 27 de junio, 2008.

² Lo que podría emular estas palabras de Raúl Rohrbach publicadas en 1912 en su libro *El pensamiento alemán en el mundo* “...ninguna filantropía o teoría racial puede convencer a gente razonable de que la preservación de una tribu de cafres en África del sur...es más importante para el porvenir de la Humanidad que la expansión de las grandes naciones europeas y de la raza blanca en general”, citado por Alain Gresh, “Ante la Conferencia Mundial contra el Racismo, Inventar una memoria común”, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 2001, p. 6.

Por otra parte, lo que alcanzo a percibir es que somos un país que se cree y aspira a ser moderno desde una perspectiva monocultural, sobre todo en los centros urbanos del país. No sólo desea negar sus raíces, sino acabar con su diversidad, con su riqueza, y de alguna manera está decidido a exterminarla³.

Estas breves consideraciones nos permiten, por una parte, reconocer que, para erradicar un problema tan profundo, no basta contar con un régimen jurídico más eficaz en materia de discriminación de lo indígena, sino con políticas de combate y erradicación de esos complejos y factores de desigualdad más imaginativos y de mayor aliento. Por eso también, debemos allegarnos de las experiencias socio-jurídicas que a este respecto puedan ofrecernos otros países⁴.

Las preguntas esenciales en esta parte de la investigación serían tres:

- ¿Cuál ha sido la experiencia socio-jurídica vivida por otros Estados en relación con el campo específico de la no discriminación y los derechos lingüísticos de sus pueblos indígenas?
- ¿De qué manera dicha experiencia nos ayuda a entender el fenómeno propio a profundidad?
- ¿Cómo dicha experiencia nos puede hacer ver las limitaciones que presenta nuestra legislación y dar ideas para corregir errores o mejorarla en el terreno de su impacto socio-cultural?

Para tratar de contestar estas preguntas, hemos decidido en este capítulo averiguar la situación que guardan los mismos campos regulativos en términos de su impacto social en dos países del continente americano: Venezuela y Canadá. ¿Por qué hemos elegido estos países y no otros? Por varias razones fundamentales.

Se trata de territorios con una composición racial variopinta, cuya estructura demográfica denota cierta homogeneidad y extremos de predominio de una determinada raza sobre otras. Se trata de espacios que fueron conquistados y dominados por España e Inglaterra respectivamente, y que emergen a la vida independiente en etapas históricas distintas. Un buen número de habitantes de los dos países, si no es que la mayoría, vive bajo la influencia de la cultura occidental, mientras que otros, los pueblos indígenas, rigen

³ Con base en los resultados de dicha encuesta, López Bárcena agrega: “Es para quitar el sueño a cualquiera, cuando se sabe que alrededor de 40 por ciento de los encuestados estarían dispuestos a organizarse para evitar que cerca de su lugar de residencia se establezca un grupo étnico y 20.1 por ciento no compartiría su casa con un indígena”. *Idem*.

⁴ Ken S. Coates nos ofrece una buena síntesis panorámica de la historia de los pueblos indígenas. El autor nota la ausencia de criterios históricos en muchos de los estudios de los pueblos indígenas contemporáneos, motivo por el cual, presentan muchas veces a las naciones nativas como víctimas del mundo moderno, siendo que una perspectiva de largo plazo permite conocer sus discontinuidades, persistencias y luchas por la supervivencia cultural. Coates afirma que la historia global de esos pueblos resulta de la inter-actuación de procesos externos que obligan a producir cambios y de procesos internos que motivan la continuidad cultural, siendo su hipótesis central, que la dinámica histórica de esos pueblos arranca en el momento del encuentro con los colonizadores, lo que explica y justifica la variabilidad de respuestas indígenas a dicho encuentro. Véase Ken S. Coates, *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*, Palgrade Macmillan, Houndmills, 2004, 312 pp.

su vida por costumbres, reglas tradicionales, horizontes y expectativas singulares que no corresponden a esa diáspora cultural. Pueblos que han sobrevivido y evolucionado a lo largo del tiempo hasta el mundo de hoy.

En ambos Estados-nación se han reconocido constitucionalmente a esos pueblos como los pobladores originarios de sus territorios y se han declarado como Estados multiétnicos. Lo que ha implicado un reto de transformación de su sistema jurídico, de las formas de su organización política y del funcionamiento institucional para hacer eficaz el pluralismo jurídico que ello supone. Dichos países ofrecen un abanico de posibilidades y esquemas jurídicos rico para nosotros, no sólo por provenir de tradiciones diferentes (de derecho escrito o anglosajón), sino por el variado tratamiento que dan a materias relacionadas con la discriminación y las lenguas indígenas.

Este análisis, creemos, puede ser provechoso. Puede arrojar formas de aproximación y soluciones jurídicas ricas en diversidad, que bien guardan relación con problemas análogos a los que padecen esos grupos minoritarios en nuestro país. Lo que nos sirve para ampliar nuestra plataforma comparativa, capacidad crítica para detectar restricciones que habíamos pasado por alto e idear fórmulas de solución que en un momento dado pudieran corregir deficiencias sustantivas o de procedimiento de las dos legislaciones nacionales que hasta ahora hemos sacado a la luz. Asimismo, su estudio, representa una ruta interesante para comenzar a abonar en aquellos campos del Derecho que sea necesario prefigurar en el siguiente apartado, a fin de articular un entramado más o menos integrado de derechos indígenas acorde con nuestras necesidades y circunstancias sistémico-jurídicas.

Obviamente, que en este capítulo, dados los límites de nuestra tesis, vamos a resaltar sólo aquellas instituciones y fórmulas de solución que resulten pertinentes en el propósito de complementar las dos legislaciones. En ambos casos, nos hemos visto obligados a tratar de contextualizar las cosas.

B. Semejanzas y diferencias con Venezuela

Hay un diagnóstico panorámico de Jean E. Jackson y Kay B. Warren sobre Latinoamérica que nos puede ayudar a enmarcar el caso de Venezuela⁵. Estos investigadores nos hacen ver que, en el contexto latinoamericano, se produjo una transformación notable desde hace 30 años: un movimiento que ha llevado a la re-indianización de muchas comunidades campesinas. Lo que ha derivado en reformas constitucionales de reconocimiento de sus derechos y del carácter multicultural que tienen como naciones integradas por ‘ciudadanías plurales’ (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Nicaragua y Venezuela).

Dicho reconocimiento de la pluriculturalidad y los derechos indígenas a nivel constitucional es, de alguna manera coyuntural para ellos, pues proviene de múltiples factores que ocurrían en la escena internacional del periodo que comprende su estudio

⁵ “Indigenous Movement in Latin America 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions”, en *The Annual Review of Anthropology*, 2005, pp. 549-573.

(1992-2004). Van desde los factores sociológicos macro, como la caída del muro de Berlín, la celebración de los 500 años del descubrimiento de América, las tendencias mundiales en torno a la pluriculturalidad y la producción legislativa internacional, hasta las luchas y movimientos indígenas que tenían lugar en distintas regiones por razones múltiples: luchas por el reconocimiento de derechos concedidos durante los periodos coloniales, luchas por el reparto y distribución de la tierra, luchas por la paz, la autonomía, la autodeterminación de comunidades, luchas en oposición a la suscripción de tratados (como sería en el caso de México, el TLC).

Los autores agregan otros factores específicos, como el rol que jugaban a su vez los distintos gobiernos de los Estados latinoamericanos en el contexto internacional de ese periodo. Es decir, la orientación de sus políticas exteriores que los llevaba a suscribir numerosos instrumentos jurídicos propugnados por la ONU y otras organizaciones internacionales en favor de la protección de las culturas, los derechos humanos, los derechos de los pueblos autóctonos sobre sus territorios, lenguas, patrimonios culturales, derechos de las minorías, derechos de la mujer, etc. Un escenario internacional multifacético que ofrecería las condiciones convergentes para que los pueblos indígenas pudieran ejercer también una influencia al interior sobre las agendas legislativas de su país.

De este panorama general de incidencias múltiples, hay cuatro rasgos distintivos que, en nuestra opinión, están presentes ya en el caso de Venezuela y, que corresponden a las tareas que dichos analistas sugieren como caminos a seguir para el subcontinente: a) la identidad de sus pueblos indígenas no parece estar reducida a la diferencia entre pueblos tradicionales y modernos (se trata de un fenómeno complejo que muchas veces pervive o se prolonga en ambientes urbanos de muchas maneras e incluso en sociedades transnacionales)⁶; b) el carácter auténtico del indio frente al no genuino del ladino o mestizo es una oposición que debe considerarse simplista⁷; c) el lenguaje es una señal que valida o legitima al indigenismo por ser el símbolo externo e interno de su identidad (la pérdida de la lengua es vista como una tragedia para todos los niveles del espectro social)⁸; d) el pluralismo legal debe ser visto como una pluralidad de procesos interconectados que están en continua evolución⁹.

1. Evolución histórica y social

Ahora bien, aunque Venezuela no cuenta con una población indígena tan numerosa como México¹⁰, sus antecedentes históricos son muy parecidos a los de nuestro país por haber

⁶ *Ibid.*, p. 558.

⁷ *Ibid.*, p. 561.

⁸ *Ibid.*, p. 558.

⁹ *Ibid.*, p. 561.

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística (INE) [de Venezuela] reconoce un total de 35 grupos indígenas autóctonos. No obstante, existen alrededor de 21 grupos indígenas provenientes de la región andina. El flujo migratorio de estos grupos étnicos andinos asimilados, suma un total de 56 grupos étnicos en el país. En el año 2001 se realizó el XIII Censo General de Población y Vivienda, que por primera vez incluyó el Censo de las Comunidades Indígenas, en el cual se comprendió dos operativos: el Censo General de Población y Vivienda, dentro del cual 354,400 personas se declararon pertenecientes a un pueblo indígena, y el Censo de los que se consideran grupos étnicos diferenciados, en cuanto habitan en un espacio geográfico y poseen comunidades

sido colonia española durante tres siglos. Se trata de un Estado federal cuyo proceso de formación como Estado independiente se inicia con dos acontecimientos interrelacionados: los hechos del 19 de abril de 1810, que rompen el nexo colonial con la metrópoli, España; y la Declaración de Independencia proclamada por el Congreso de 1811, el 5 de julio de ese año¹¹. Entre 1819 y enero de 1830, Venezuela era parte de la Gran Colombia (integrada además por las actuales Repúblicas de Colombia, Panamá y el Ecuador). A partir de esa última fecha, Venezuela recuperó su condición de Nación independiente al separarse de la Gran Colombia.¹²

La importancia de conceptos y hechos relacionados con la discriminación racial en Venezuela tiene un largo recorrido histórico que llega a nuestros días¹³. Se ha discriminado por raza, etnicidad, rasgos físicos y biológicos como el color de piel, el grupo de sangre o por la cultura a la cual se pertenece, aspectos estos que son causas de desigualdad, discriminación y dominación por parte de un grupo que se auto define como superior o con mejores y más legítimos derechos que aquellos a los que se desvaloriza y excluye, generando sistemas y mecanismos culturales, sociales, políticos e incluso institucionales de dominación, a través de los cuales, se impidió por largo tiempo el acceso de grandes grupos humanos a los frutos del desarrollo tanto económico como social.

indígenas, en el cual se registraron 178,383 habitantes. Ambas cifras arrojan un total de 532.783 habitantes indígenas distribuidos en el territorio nacional, que representan el 2,3% de la población nacional. Véase, *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Venezuela) presentó al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 14 de junio de 2004 (CERD/C/476/Add.4), párrafos 187 y 188, p. 50. Puede consultarse el texto en línea en

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.476.Add.4.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.476.Add.4.Sp?Opendocument). Consulta del 2 de julio 2008.

¹¹ *Apud.* Datos históricos extraídos del *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Venezuela)...*, *op.cit.*, párrafo 2, p. 2.

¹² *Ibid.*, párrafo 4, p. 2.

¹³ En Venezuela, a lo largo de la historia colonial y durante parte de su historia republicana, las culturas y formas de vida de los pueblos indígenas fueron menospreciadas y estigmatizadas como carentes de "civilización", siendo que la discriminación de los pueblos indígenas impedían su desarrollo, tanto individual como colectivo y contribuía a la pérdida de su patrimonio cultural y de sus territorios ancestrales. *Ibid.*, párrafo 207, p.54. Cabe mencionar que en la etapa precolombina de Venezuela destacaban básicamente tres familias de aborígenes: Los *arawacos*: que se ubicaban en la región sur y nor-occidental, configurados por las tribus de Baniba, Guaipunabis y Caberres [en el sur (Guayana)], los Caquetíos [desde las costas de Falcón hasta los Llanos occidentales] y por último, los Guajiros en la península Guajira. Los *caribes*: este grupo ocupó la región montañosa del norte del país, la cual comprende desde el golfo de Paria hasta Yaracuy, así como los alrededores del Lago de Maracaibo y parte de Guayana. Este fue el último grupo que se estableció en Venezuela, llegando presumiblemente por el sur y el oriente, arrastrando así a los Arawacos hacia el oeste. Las tribus que más se destacaron fueron: Pariagotos, Chaimas, Cumanagotos, Palenques, Píritus, Mariches, Tamanacos, Caracas, Teques, Quiriquires, Ciparicotos, Bobures, Pemones y Motilonos. Los *timoto-cuicas*: estas tribus se asentaron en el región occidental del país, ocupando, a diferencia de los Caribes y Arawacos, la región de los Andes Merideños. Las más importantes fueron: Timotos, Mucuchíes, Cuicas, Mígyres y Mucuñuques. Véase María Electa Torres Perdomo, *Aborígenes olvidados de la Historia de Venezuela*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Integral Sustentable, Universidad de los Andes, Caracas, Venezuela, c2007, 98p.

Se tenía la convicción de que la sociedad venezolana, después de muchos siglos de mestizaje y de consecuente homogenización racial -fruto del cruce de españoles e indígenas en su mayor parte y, de un aporte africano adicional localizable en algunas regiones del país- había culminado en una homogeneidad étnica exitosa. Lo que hacía inadmisibles concebir siquiera discriminación alguna entre venezolanos, en razón de rasgos somáticos y/o culturales¹⁴. Por esa razón, en el siglo XXI hay escasos referentes legislativos en protección de grupos marginados, como el mismo gobierno venezolano lo explica:

Tímidos e insuficientes ensayos por parte del Estado se habían producido durante el siglo pasado en Venezuela para la protección de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de abandono, hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, (a través del Ministerio de Educación, con la creación y puesta en marcha de un Instituto dirigido a la Protección de Menores). Institución matriz que se transformó más tarde en Instituto Nacional del Menor.

Las etnias indígenas, por su parte, habitantes de regiones del territorio nacional donde la presencia y la actuación del Estado era escasa o nula, siempre permanecieron abandonadas a su suerte, sin atención ni derecho alguno como ciudadanos (...) El Estado siempre se desembarazó objetivamente de toda responsabilidad respecto a estos grupos humanos, delegándola, a través de una *Ley de Misiones* o de acuerdos con la Santa Sede, en misioneros extranjeros, cuyo trabajo en materia de salud y educación en ningún momento los rescató de su infortunio secular¹⁵.

Actualmente, la mayor concentración de pueblos indígenas se encuentra ubicada en los estados fronterizos venezolanos: Apure, Amazonas, Bolívar y Zulia, existiendo una gran concentración de indígenas en el estado Delta Amacuro. Asimismo, hay una presencia menor de grupos indígenas en los estados Sucre, Monagas, Anzoátegui y Trujillo. Distintos grupos indígenas autóctonos viven asimilados en Caracas, producto de los flujos migratorios internos y de migraciones provenientes de la región andina.

Los pueblos indígenas del Alto Orinoco y de las Cuencas del Casiquiare y Guainía-Río Negro tienen problemáticas de diversa índole: territoriales, relacionadas con la biodiversidad, de impacto ambiental y de orden cultural asociadas a la expansión y explotación de la minería ilegal, así como de la explotación forestal indiscriminada. Estas actividades, en particular la explotación de oro en territorios indígenas, colocan en distintos riesgos a la infancia y adolescencia indígenas (por el envenenamiento de los cauces y afluentes de ríos con mercurio, el cual es empleado en el proceso de explotación aurífera). La dinámica de explotación aurífera genera un impacto cultural en las comunidades indígenas, las cuales adoptan patrones de existencia y convivencia diametralmente opuestos a su costumbre de coexistencia armónica con el ambiente. De igual manera, se ha evidenciado en los centros de explotación aurífera ilegal, a niños y adolescentes indígenas sometidos a dinámicas de explotación laboral y a las peores formas de trabajo infantil, a saber, servidumbre y esclavitud, prostitución infantil, trata y venta de menores, entre otros.

Por otro lado, la explotación maderera origina un impacto ambiental significativo. La tala inmoderada de árboles aledaños o próximos a los asentamientos de las comunidades

¹⁴ *Apud., Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Venezuela)...*, op.cit., párrafos 103-104, pp. 34-35.

¹⁵ *Ibid.*, párrafos 108 y fragmento del 109, p. 35.

indígenas genera desequilibrios en la flora y fauna, lo cual, termina afectando a las comunidades indígenas. El impacto sociocultural y etno-ambiental de las explotaciones auríferas y madereras ilegales, violenta los derechos de los pueblos indígenas y en especial, los de la niñez y adolescencia indígenas en la actualidad¹⁶.

Patrones como estos, han ido disminuyendo recientemente, aunque en realidad estos pueblos han sufrido por largos años una situación estructural de vulnerabilidad de sus derechos, siguen sometidos a las presiones de la cultura dominante del criollo y del modelo occidental de explotación de los recursos naturales. Los distintos proyectos de desarrollo en sus territorios (ecosistemas privilegiados, de alta diversidad biológica y ricos en recursos hídricos), continúan siendo una grave amenaza para su supervivencia, por ejemplo: la explotación minera, forestal, la construcción de represas hidroeléctricas a gran escala, la explotación petrolera y de gas y el turismo de aventura¹⁷.

2. Legislación en materia de discriminación

Hoy día, Venezuela cuenta con un régimen jurídico bien integrado en ambos renglones. La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999)¹⁸ establece los fundamentos a ese respecto. Especialmente en su preámbulo, asienta el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad venezolana, en el artículo 21 prevé la garantía de igualdad y el principio de no discriminación y en el capítulo VIII, regula lo concerniente a los derechos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a una educación intercultural bilingüe, a la medicina tradicional y a la participación en la vida política. Sólo vamos a citar los dos primeros:

Preámbulo

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación
Alguna.

Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el

¹⁶ *Apud. ibid.*, párrafos 189-191, p. 50.

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 192, p. 51.

¹⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en *Gaceta Oficial*, 30 de diciembre de 1999, N° 36.860. Disponible en línea <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>. Consulta de 2 de junio 2008.

reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El capítulo VII de la Constitución, por su parte, reconoce por primera vez la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, así como su organización social, política y económica, sus culturas, usos, costumbres, idiomas, religiones, hábitat y tierras y les garantiza su derecho a la educación intercultural bilingüe, a la salud y los demás derechos humanos inherentes a su personalidad jurídica¹⁹. Asimismo, les reconoce y garantiza su identidad étnica, tal como lo establece el artículo 56²⁰.

Por cuanto a los aspectos sustantivos de la Constitución de ese país, esto es, al marco normativo que regula la protección de los derechos humanos en su dimensión individual y colectiva (incluyendo los derechos de los pueblos indígenas), diremos que es muy amplio comparado al nuestro, que, como sabemos, está constreñido en el segundo caso a establecer un régimen jurídico-social más o menos completo únicamente en el ámbito agrario y laboral, de conformidad con la Constitución de 1917. Por ejemplo, el alcance protector de los derechos humanos en Venezuela se hace extensivo a derechos fundamentales que no estén incluso explicitados jurídicamente. Veamos los siguientes preceptos:

La República Bolivariana de Venezuela garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y beneficio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos. Su respeto y garantía son obligatorias para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre Derechos Humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen²¹.

La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos²².

Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos que lo ordenen

¹⁹ *Apud. Ibid.*, párrafo 209, p. 52.

²⁰ Cabe mencionar de paso que, a diferencia de lo que ocurre en México, la Constitución de Venezuela sí otorga a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la participación política y a la representación especial en la Asamblea Nacional y en los cuerpos legislativos estatales y locales con población indígena, (de conformidad con lo preceptuado por el artículo 125), garantizando de esta manera su participación política en los diversos niveles de representación del Estado.

²¹ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en Gaceta Oficial del 30 de diciembre de 1999, N° 36.860, Artículo 19. Puede consultarse el texto vigente en versión electrónica en <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>. Consulta de 2 de junio 2008.

²² *Ibid.*, Art. 22.

o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores²³.

Al parecer, la sustentación estimativa de los derechos fundamentales que consagra este país en su Carta Magna parece abreviar de la corriente ius-filosófica del personalismo o humanismo que inspira muchos de los ordenamientos internacionales en vigor, tanto por sus alcances, como por la forma de instrumentación. Claro que el Estado venezolano juega actualmente un rol central en múltiples ámbitos de la actividad humana, sobre todo en materia de derechos humanos. Es decir, interviene para preservar el equilibrio de los sujetos que actúan en las diversas relaciones jurídicas que se producen en la escala social (ya como individuos, ya como colectividades), y para cumplimentar normas programáticas en las que actúa directamente como responsable, esto es, como el sujeto pasivo de la relación jurídica. Lo que explica el grado de compromiso que el Estado asume en amparo de dichos derechos y la precisión con que fueron redactados los preceptos constitucionales que a continuación referimos:

Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito, y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida por la situación que más se asemeje a ella. Todo el tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.

El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades. Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía²⁴.

El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputados y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. Del mismo modo se adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para ser efectivas las indemnizaciones establecidas y se protegerá a las víctimas de los delitos comunes y se procurará que los culpables reparen los daños causados²⁵.

En cuanto a la incorporación de compromisos asumidos a nivel internacional por el Estado venezolano en materia de derechos humanos, el sistema jurídico de ese país tiene preceptuada la armonización centralizada como principio de supra-subordinación del ordenamiento jurídico interno. Algo que, por ahora, resulta inconcebible para el sistema jurídico mexicano y que constituye precisamente el reto de articulación que nos hemos propuesto como tema de tesis. Veamos los preceptos constitucionales relativos:

²³ *Ibid.*, Art. 25.

²⁴ *Ibid.*, Art. 29.

²⁵ *Ibid.*, Art. 30.

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por la Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público²⁶.

Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. Se adoptará, conforme a procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales²⁷.

Aunque en el sistema mexicano hay una tendencia a incorporar preceptos de remisión e incorporación de normas internacionales, como sabemos, no es un principio generalizado aún. Cuando abordamos el análisis de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*²⁸, vimos que nuestro legislador reglamentario aceptó, por un lado, la recepción directa de normas, cuando su interpretación favorecía más al presuntamente afectado por un acto de discriminación. Por lo que, es factible que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*²⁹ pueda conocer, en un momento dado, de quejas que versen sobre discriminación de particulares, una vez agotados los recursos que ofrezca el sistema jurídico interno³⁰.

Ahora bien, a diferencia de nuestra legislación, que prevé un procedimiento para que el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México (el CONAPRED) desahogue quejas y reclamaciones formuladas por indígenas o por los pueblos indígenas, ante presuntos actos de violación por parte de otros particulares o por órganos de autoridad, respectivamente, el sistema venezolano cuenta con una instancia de autoridad que se denomina Defensoría del Pueblo (que en el caso de los pueblos autóctonos venezolanos, se llama Defensoría Especial con Competencia Nacional para los Pueblos Indígenas de Venezuela).

La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidas en la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos.

²⁶ *Ibid.*, Art. 23.

²⁷ *Ibid.*, Art. 31.

²⁸ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Texto vigente disponible en línea en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

²⁹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965. Disponible en línea en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (Consulta de noviembre 23, 2007).

³⁰ El gobierno de México hizo la Declaración prevista por el artículo 14 de dicha Convención en ese sentido.

La Defensoría cumple con los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales³¹, circunstancia que le confiere legitimidad institucional para abogar por los derechos humanos también en el escenario internacional, articulando los mecanismos y las instancias internacionales correspondientes. En este contexto, la Defensoría del Pueblo da seguimiento a las recomendaciones emanadas de los órganos de protección internacional de derechos humanos³².

La Defensoría Especial con Competencia Nacional para los Pueblos Indígenas de Venezuela constituye la dependencia especializada de la Defensoría del Pueblo en materia de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, que ocupa su propio espacio entre el conjunto de organismos del Estado con competencia en materia indígena³³. Aunque las funciones de promoción de esta Defensoría se parezcan a las del CONAPRED, realiza tareas de vigilancia, control, enlace y defensoría cuasijurisdiccional de mayor poder decisorio en materia de derechos humanos (y no sólo de discriminación)³⁴.

Entre las funciones de vigilancia, control y enlace que realiza este organismo destacan las investigaciones que adelanta de oficio o a solicitud de parte, así como a través de su labor supervisora de los órganos públicos. En este sentido, la Defensoría del Pueblo conoce de fallas y malas prácticas administrativas, y emite las recomendaciones y advertencias para erradicarlas y promover el mejor funcionamiento de las distintas esferas administrativas. El artículo 281 de la Constitución de Venezuela regula las atribuciones que esta institución tiene como órgano de control y vigilancia:

Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la

³¹ *Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos*, del 3 de mayo de 1992, acreditada ante el Comité Internacional Coordinador de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos. El texto de la resolución puede consultarse en

<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/DocumentsSp?OpenFrameset>. Consulta de junio 7, 2008.

³² *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Venezuela)...*, *op.cit.*, ver nota 10, párrafos 54 y 55, p.21.

³³ *Pfr.* De la descripción de Candy Bejarano, intitulada “Defensoría Especial para los Pueblos Indígenas”, publicada en el Portal del organismo. <http://www.defensoria.gob.ve/detalle.asp?sec=110308&id=64&plantilla=8>. Consulta de junio 6, 2008.

³⁴ La Defensoría del Pueblo no es la única instancia creada para prevenir y erradicar la discriminación indígena en Venezuela. Se han establecido otras instituciones especializadas para luchar contra la discriminación racial tales como la Comisión Presidencial para Combatir todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano, la Coordinación Nacional en materia de Salud Indígena, adscrita al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y la Dirección de Educación Indígena del Ministerio de Educación y Deportes. Véase, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Venezuela*. CERD/C/VEN/CO/18 (Concluding Observations/Comments), Noviembre 1º, 2005, párrafo 3, p.2. [El Comité examinó en sus sesiones 1703ª y 1704ª (CERD/C/SR.1703 y 1704), celebradas los días 2 y 3 de agosto de 2005, los informes periódicos 14º a 18º de la República Bolivariana de Venezuela, que debían presentarse el 4 de enero de 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004 respectivamente, y que se presentaron refundidos en un solo documento (CERD/C/476/Add.4). En su 1725ª sesión (CERD/C/SR.1725), celebrada el 17 de agosto de 2005, el Comité aprobó dichas observaciones finales]. Puede consultarse también en línea en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.VEN.CO.18.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.VEN.CO.18.Sp?Opendocument). Consulta de 19 de julio, 2008.

República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento³⁵.

Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos³⁶.

Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las opciones necesarias para su garantía y efectiva protección³⁷.

Cabe señalar que la labor de vigilancia de la Defensoría del Pueblo incluye aspectos preventivos de inspección y enlace que facilitan la erradicación progresiva de prácticas públicas discriminatorias, arbitrarias o lesivas a los derechos humanos de los pueblos indígenas. El mismo dispositivo constitucional prevé las siguientes facultades:

Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los Derechos Humanos.

Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias a la mejor protección de los derechos humanos, para lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos y privados nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos.

Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos³⁸.

Por otra parte, su función de defensa se parece a la que lleva a cabo el CONAPRED, ya que se realiza a través de la recepción de quejas y denuncias, apertura de investigaciones y procedimientos de mediación, conciliación, persuasión y acción judicial. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo a diferencia del CONAPRED, está facultada para interponer acciones judiciales de defensa tendientes a la protección de todos los derechos humanos e intereses legítimos, colectivos y difusos de los pueblos indígenas, en caso de no lograr el éxito en los procesos conciliatorios o en caso de urgencia o extrema necesidad. Asimismo, puede interponer las acciones a las que haya lugar, a los fines de declarar la nulidad total o parcial de las leyes que vulneren los derechos constitucionales y aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales de protección³⁹. En este campo, la Constitución de ese país especifica que la Defensoría del Pueblo tiene atribuciones para,

Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data, y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones.

³⁵ *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, op.cit.*, Artículo 281, fracción 1.

³⁶ *Ibid.*, fracción 2.

³⁷ *Ibid.*, fracción 8.

³⁸ *Ibid.*, fracciones 9, 10 y 11.

³⁹ Véase, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Venezuela, op.cit.*, párrafos 60 y 61, pp. 27-28.

Instar al Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.

Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto de los funcionarios públicos responsables por la violación o menoscabo de los derechos humanos.

Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley⁴⁰.

Por último, cabe decir, que la institución venezolana en estudio tiene también una función cuasilegislativa que le otorga la fracción 7 del artículo 281 de la Constitución, que consiste en “presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos”⁴¹.

Como vemos, las atribuciones de que goza este organismo son más amplias y precisas que las del CONAPRED. No sólo por cuanto al objeto de regulación y los derechos fundamentales que tutela o protege, sino por la presencia de dispositivos eficaces de vigilancia, prevención y control de la función pública del Estado. Normas que, además, facilitan la armonización de los sistemas jurídicos y los enlaces institucionales en la materia para el aseguramiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas de ese país.

3. Legislación en materia de lenguas indígenas

Ahora bien, por cuanto toca a las lenguas indígenas, la Constitución de Venezuela prevé que “...los idiomas indígenas son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad”⁴². Lo que resulta un principio cercano (aunque no idéntico) al previsto en los párrafos correlativos del artículo 2 de nuestra Carta Magna y a la orientación que en general tiene la *Ley Nacional de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*⁴³ en México. En Venezuela se prevé el fortalecimiento concreto de las culturas indígenas en el ámbito educativo: en la implementación de una educación intercultural y bilingüe basada en sus necesidades, en la promoción de los valores culturales y el uso de nombres propios; se exige la adaptación de todos los programas de gobierno a las especificidades culturales y se garantizan espacios en los medios de comunicación para difundir los valores culturales⁴⁴.

Aunque Venezuela no cuenta con una ley reglamentaria especial que norme los derechos lingüísticos de sus pueblos indígenas como en México, cuenta con la *Ley de*

⁴⁰ *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, op.cit.*, Artículo 281, fracciones 3 a 6, respectivamente.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibid.*, Parte I, Disposiciones Fundamentales, Art. 8.

⁴³ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, 2003. Texto vigente disponible en línea: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

⁴⁴ *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Venezuela)..., op.cit.*, párrafo 223, p. 62.

*Idiomas Indígenas*⁴⁵. Ese dispositivo reconoce y promueve la educación tradicional de los pueblos indígenas y establece las directrices y bases de la educación intercultural bilingüe, regula el funcionamiento de los servicios que guardan relación con este régimen educativo y señala las normas generales para el uso institucional, preservación, defensa y fomento de los idiomas indígenas. Se fundamenta en los principios consagrados en la Constitución sobre el derecho de los pueblos indígenas a una educación propia así como a un régimen educativo que responde a sus especificidades culturales, principios y valores; sobre el derecho al uso oficial de sus idiomas, a su protección y difusión como patrimonio cultural de la nación y de la humanidad⁴⁶.

En cuanto a las políticas y programas específicos, la Dirección de Educación Indígena del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, ha venido enfocando su trabajo en la formulación de los criterios técnicos para la normalización del uso de los idiomas indígenas en el sistema educativo formal; en la presentación de la metodología para la elaboración de los Proyectos Educativos; en la realización de consultas a los pueblos indígenas en relación al uso oficial de sus idiomas; en la edición de materiales didácticos; en la ejecución del encuentro nacional de experiencias pedagógicas indígenas; en la implementación del Decreto Presidencial N° 1795 referido al uso obligatorio de los idiomas indígenas en todos los planteles públicos y privados ubicados en áreas urbanas y rurales con población indígena; en la instalación oficial del Consejo Nacional de Educación, Cultura e Idiomas Indígenas y del Consejo Técnico Asesor de la Dirección de Educación Indígena⁴⁷.

En fin, por lo poco que hemos podido analizar y comparar, tal parece que el sistema jurídico venezolano se caracteriza por una clara intención del Estado de intervenir en el tejido social y garantizar los derechos fundamentales del ser humano en su dimensión individual y social⁴⁸. Ello, a través de la instauración de regímenes jurídicos integrales (como en el caso de la no discriminación y las lenguas nativas), cuya efectividad se ve respaldada por mecanismos o instancias con poder decisorio⁴⁹. Se deduce que, en la

⁴⁵ Ley de idiomas indígenas, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.981, del 28 de julio de 2008.

⁴⁶ *Apud. ibid.*, párrafo 224, p. 62. Véase

⁴⁷ *Cfr. ibid.*, párrafo 225, p. 63.

⁴⁸ Cabe comentar al margen que, en esta misma dirección, parece perfilarse el régimen jurídico de Bolivia, Dicho país acaba de aprobar el pasado 7 de febrero de 2009, una nueva Carta Magna, denominada Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, integrada por 411 dispositivos, que establece las bases de un nuevo modelo de Estado cuya estructura se ve totalmente transformada en su organización política, territorial y económica. El documento amerita un estudio acucioso por estimar que se pone a la vanguardia en aspectos innovadores para algunas ciencias sociales (entre otras, las jurídicas, políticas, económicas y sociológicas), y, porque emblematiza los fundamentos de la transición de un Estado neocolonial a otro plurinacional. El instrumento dedica un capítulo entero a los derechos fundamentales de sus 36 naciones y pueblos indígenas originarios, entre los cuales destacan, los de libre determinación, autonomía territorial, reconocimiento de los regímenes jurídicos internos, plena jurisdicción de las decisiones y participación en órganos de autoridad (Asamblea Legislativa y Tribunal Constitucional). El texto de la Constitución de Bolivia en, <http://www.geocities.com/cpbolivia/texto2.htm>. Consulta de 14 de mayo 2009.

⁴⁹ No puede decirse lo mismo de la Constitución de Bolivia en esos aspectos específicos, ya que establece una Defensoría del Pueblo, cuyas funciones nos parecen más limitadas de alcance y menos exhaustivas que las de la Carta Magna de Venezuela. Las facultades que tiene esa institución se circunscriben a velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, pero sin prever dispositivos o mecanismos eficaces de prevención, supervisión, control y sanción como en el caso de Venezuela. En este sentido, la esfera de atribuciones de la Defensoría de Bolivia nos resulta más cercana a la del CONAPRED. Por lo que toca a los derechos indígenas de los pueblos indígena, la nueva Constitución de

implementación de esas estrategias, ese país ha buscado en los últimos años orientar sus funciones legislativas con leyes que protejan con eficacia a los pueblos indígenas y a otros grupos marginados de elevada vulnerabilidad y reactivar las funciones judiciales del Estado en la promoción de la justicia social.

C. Semejanzas y diferencias con Canadá

1. Evolución histórica y social

Podríamos decir que Canadá es un vértice de contraste muy interesante para enriquecer nuestro esfuerzo comparativo. Decidimos incorporar su análisis a nuestro estudio por varias razones de peso que hacen de Canadá un caso distintivo (respecto del sistema venezolano que acabamos de analizar), y que tienen que ver con las características peculiares de su proceso colonial, la forma en que evolucionaron sus instituciones jurídico-políticas a través del tiempo y los muy especiales vínculos que se formaron entre los pueblos conquistadores y los pueblos aborígenes de ese país. Para ello, vamos a enlazar datos históricos y elementos de trasfondo que consideramos cruciales para tratar de construir un mapa conceptual y contextual donde sea posible insertar la discriminación y los derechos lingüísticos como objetos de comparación del estudio.

Cabe recordar sucintamente que las riquezas naturales de esa parte del continente americano (del territorio que ahora ocupa Canadá), atrajeron poderosamente la atención de dos potencias europeas en el siglo XVI: Francia e Inglaterra. Lo que llevaría primero a los franceses a reclamar parte de ese territorio como su colonia y a declararla como la “Nueva Francia” en 1663, [una vez fundadas Québec (1608) y Montréal (1642)]. Posteriormente, Inglaterra establecería la Compañía Británica en la Bahía de Hudson en 1670, iniciándose intensas rivalidades y conflictos entre los dos países durante los siglos XVII y XVIII, mismos que culminarían en una feroz guerra entre Francia y Gran Bretaña de 1756 a 1763. Con la captura de Quebec y Montreal por parte de los británicos, se celebra en 1763 el Tratado de París que otorga a Gran Bretaña todas las colonias francesas del este del río Mississippi, demarcándose los territorios británicos y franceses como colonias separadas: Alto Canadá, (Ontario) y Bajo Canadá (Québec), conforme al Acta Constitucional de 1791⁵⁰ que rigió hasta alcanzar la independencia de Gran Bretaña en 1867⁵¹.

En medio de esas tribulaciones, es preciso decir que, el proceso de colonización canadiense a diferencia de otros procesos de colonización, como el de Estados Unidos- no implicó despojos violentos de tierras, guerras de expansión o de conquista de los

Bolivia reconoce como idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios que lo integran.

⁵⁰ *Apud.* S/A, “Síntesis histórica del Canadá” en *Sprachcaffe Internacional* <http://www.sprachcaffe-kanada.com/caste/hist.html>. Consulta de julio 28, 2008.

⁵¹ “En 1837 se manifiesta el descontento de las dos Canadá hacia la política económica británica, desatan una revuelta con la intención de obtener un autogobierno, lo que lleva a reformas políticas y a la unificación de Canadá. En la década de 1840 se comenzó a producir un gran intercambio comercial entre Canadá y EE.UU. Con la intención de aplacar la intervención británica, los dos países comenzaron la construcción de líneas férreas para acortar distancias. Los canadienses, que sintieron muy de cerca la revolución americana, empezaron a motivarse para buscar la forma de proclamar una unión federal, hasta que el 1 de julio de 1867 se convierte en un país independiente”. *Idem.*

pobladores nativos que finalizaran en una pacificación forzosa o de adquisición de tierras por parte del poder colonial. Más de la mitad de los territorios de Canadá carecía de interés estratégico para los conquistadores, por lo que, de hecho, éstos permanecerían en posesión de las comunidades aborígenes a través de tratados⁵².

Esta situación no cambió al promulgarse el Acta Británico-Norteamericana o Estatuto de la América Británica del Norte de 1867 (primer documento constitucional de Canadá), que estatuye no sólo el dominio de Canadá sobre Ontario, Québec, y las anteriores colonias de Nueva Escocia y de Nueva Brunswick. Prevé una forma de gobierno y de división de poderes muy especial, que no obstante estar fincada en el Parlamento y el gabinete británicos,⁵³ sentó las bases para que los gobiernos indígenas de ese país continuaran funcionando como otro más de los niveles de decisión del Estado (junto al poder federal y estatal). Dicho instrumento inicial reconoció el derecho inherente al autogobierno aborígen como un Derecho Aborígen protegido por Tratados.

Ahora bien, cabe preguntarnos, ¿cómo fue posible esto? ¿Por qué desde la colonia los sistemas jurídicos de los pueblos aborígenes canadienses gozaron de tal reconocimiento? ¿Por qué no ocurrió lo mismo en Australia, Venezuela o México? Para responder a ello, aparte del desinterés mostrado por los colonizadores en los recursos localizados en las apartadas y frías tierras del norte canadiense, hemos de recordar que las naciones aborígenes de las *Américas* formaron sus propias organizaciones políticas federales y con-federativas antes de la llegada de los europeos, a través precisamente de tratados o acuerdos celebrados entre las mismas. El federalismo era una tradición forjada por siglos entre esas tribus y pueblos autóctonos y se basaba en principios de mutua dependencia, autonomía, procesos de comunicación y toma de decisiones compartidas:

Cuando sucedió el contacto con los europeos, los iroqueses habían organizado una confederación: la Liga Iroquesa, que reunía las tribus mohawk, oneida, onondaga, cayuga, y seneca. Una sexta tribu, la tuscarora, se sumó más tarde. Los inuit (esquimales), que hoy viven en las regiones árticas de Canadá, fueron los últimos pueblos aborígenes en llegar. Los europeos que arribaron a América del Norte en el siglo XVI calcularon entre diez y 12 millones de indígenas habitando el subcontinente.

Los pueblos de los bosques del este (hurones, iroqueses, petunes, neutrales, ottawa y algonquinos), crearon una economía mixta de caza y agricultura, complementada con el comercio. Las confederaciones hurón e iroquesa desarrollaron extensos sistemas de comercio y alianzas políticas con otros grupos. Los pueblos del extremo norte no desarrollaron comunidades supratribales, en tanto que los de la costa oeste y los bosques orientales formaron sofisticadas instituciones políticas, sociales y culturales. Los grupos se autogobernaban y eran políticamente independientes⁵⁴.

⁵² Véase Kent McNeil, "Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance", en *The American Review of Canadian Studies*, spring/summer, 2001, pp. 317-329.

⁵³ La configuración de dicha forma sería similar a la de Inglaterra: el Poder Ejecutivo investido por el rey y delegado en un gobernador general con su Consejo, y el Legislativo ejercido por un parlamento compuesto por el Senado y la Cámara de los Comunes. *Apud.* "Canadá-breve historia" en *Guía del Mundo*, <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/can/History.html>. Consulta de julio 28, 2008.

⁵⁴ *Idem.*

Esto explica por qué, aunque Australia, Venezuela y México adoptaron el federalismo como una forma de organización política del Estado al alcanzar su independencia, Canadá lo hizo casi de una manera consecuencial. Hizo acopio de una fórmula que permitía la coexistencia de los poderes coloniales y los poderes de los aborígenes durante la fase de dominación. Condiciones idóneas para que, eventualmente, sus pueblos aborígenes no enfrentaran tantos problemas al dirimir sobre sus derechos a la autodeterminación de los espacios territoriales que habitaban.

Como lo hace notar David C. Hawkes a lo largo de su interesante estudio⁵⁵, esto llevó a Canadá a desarrollar las teorías sobre federalismo de los tratados (por académicos indígenas), en que los acuerdos son tenidos como fundamentales para regular las relaciones entre el Estado canadiense y los pueblos indígenas, lo que determinaría, asimismo, las relaciones entre federación, provincias y los órdenes jurídicos indígenas.

Las aplicaciones de los conceptos federalistas en el caso canadiense se acercan a las aspiraciones indígenas porque se centran en tradiciones que les son conocidas a éstos y pueden detectarse analogías con los conceptos federalistas actuales. El federalismo de acuerdos o tratados involucra un proceso de coordinación y compromiso basado en el consenso. Crea un tipo de asociación renovable, horizontal y de propósitos abiertos dirigido a asegurar la autonomía y la reciprocidad de todos los participantes⁵⁶. Esta distinción originaria del federalismo canadiense es significativa y compleja a la vez, pues permite comprender no sólo las peculiares relaciones que se produjeron entre conquistadores y colonizados desde el inicio y a lo largo del tiempo, así como los vínculos y tensiones de dos pueblos con visiones culturales antitéticas obligados a coexistir como tales en un mismo espacio territorial. También, la forma en que dicha fórmula incidiría en los principales cambios que se producirían en el siglo XX y XXI, no obstante que las rivalidades entre ingleses y franceses continuaran, que la población aborígen fuese escasa y que se encontrara diseminada en la mayor parte del territorio.⁵⁷ Asimismo, no obstante el hecho de que Canadá mantuviera muchos nexos con la corona inglesa hasta 1931⁵⁸.

⁵⁵ David C. Hawkes, "Emerging Levels of Government. Indigenous people: Self government and Intergovernmental Relations, en *International Social Sciences Journal*, Mar 2001, Vol. 53, NÚM.167, 2001, pp.153-161.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 154.

⁵⁷ Canadá es una nación de casi 30 millones de habitantes hoy día. Según los datos del censo de 2001, tan sólo un total de 976.300 personas se declararon pertenecientes a uno de los tres grandes grupos de aborígenes: *indios de Norteamérica, métis e inuits*. Ello representa un aumento del 22% respecto de 1966 (año en que eran sólo 799.000). Los aborígenes constituían entonces el 3,3% de la población, mientras que eran el 2,8% después. Véase, *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá) presentó al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 3 de febrero de 2006 (CERD/C/CAN/19), párrafo 20, p.11. Disponible en línea en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.CAN.18.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.CAN.18.Sp?Opendocument). Consulta de 7 de agosto, 2008.

⁵⁸ En 1931, el Parlamento británico liberó las provincias y sus dominios del Acta de Validación de las Leyes Coloniales, cediendo a Canadá autonomía legislativa. Ese año, Noruega reconoció la soberanía canadiense sobre las regiones árticas al norte de su territorio principal. "Canadá-breve historia...", *op.cit.*, ver nota 52.

No sorprende pues, que entre 1960 y 1970, los pueblos aborígenes de Canadá se fueran agrupando para defender sus derechos, creándose la Hermandad Nacional Indígena (entidad representativa ante la opinión pública y el gobierno federal). Una organización que sería reemplazada luego por la Organización de las Primeras Naciones Indígenas (OFIN). Bajo esa cobertura, algunos de esos pueblos estaban interesados en reivindicar el respeto a los tratados que les otorgaban derechos sobre sus tierras y recursos; otros, los que vivían de la caza y de la pesca (los *cree, dene, innu, haida e iroqueses*), se interesaban más por reivindicar el autogobierno en sus comunidades⁵⁹. De esta manera, sendos procedimientos judiciales serían fincados por las comunidades indígenas en reclamo de una variedad muy grande de asuntos que iban desde la simple definición de qué derechos importaban a las distintas comunidades canadienses, la determinación de los derechos que les correspondían como titulares de los diferentes espacios geográficos que ocupaban, hasta la posibilidad de poner en marcha formas autonómicas de gobierno.

A partir de ello, los tribunales y sobre todo los criterios jurisprudenciales que iría sentando la Suprema Corte de Justicia de ese país impulsarían los enfoques que la enmienda constitucional de 1982 recogería en el proceso de reconocimiento de los derechos aborígenes de ese país. Veamos a guisa de ejemplo lo que nos narra Kent McNeil sobre el caso *Calder* y el caso *Delgamuuku*. Lo cito, no sólo para ponderar el peso histórico que jugó la Corte en el proceso, sino para inferir los intereses en juego y los límites que proyecta la transformación del sistema jurídico de Canadá hacia el futuro:

La conquista de las naciones aborígenes nunca tuvo lugar en Canadá, y los tratados que involucraron tierras estaban limitados a la mayor parte de Ontario, las provincias Praire, una parte de los Territorios del Noroeste y pequeñas porciones de la Columbia Británica. Por consecuencia, cuando los tratados o títulos aborígenes por tierra fueron aceptados como un derecho legítimo por la Suprema Corte de Justicia en el caso *Calder* en 1973, más de la mitad del país aún estaba sujeta a reclamaciones de ese tipo. Desde entonces, algunas de estas reclamaciones han sido resueltas mediante acuerdos modernos de derechos a tierras, siendo los más recientes los Acuerdos celebrados con los *Nunavut*, los *Yukon* y los *Nisga*. Sin embargo, grandes áreas (particularmente en las provincias del Atlántico, Québec y la Columbia Británica), permanecen aún sujetas a esas reclamaciones. En esas áreas, en específico, los títulos aborígenes tienen implicaciones significativas dado el grado de apropiación privada de tierras y recursos para el desarrollo⁶⁰.

⁵⁹ *Apud.* “Síntesis histórica del Canadá”, *op.cit.*, ver nota 49.

⁶⁰ Kent McNeil, *op.cit.*, ver nota 51, pp. 321-322. Con el tiempo, el gobierno canadiense aceptaría la premisa de que el derecho inmanente a la autonomía es un derecho aborigen reconocido en el artículo 35 de la Ley constitucional de 1982. En agosto de 1995, el Gobierno hizo público éste como criterio de política que orientaría a los representantes federales, de manera que, determinados derechos establecidos en acuerdos de autonomía concertados o negociados con los pueblos aborígenes pudieron ser protegidos como derechos reconocidos por tratados. Véase el *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá) presentó al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 16 de marzo de 2001 (CERD/C/CAN/320/Add.5), párrafo 24, p. 7. Disponible en línea en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument). Consulta de 8 de agosto, 2008.

Aunque la Suprema Corte evitó abordar el tema del auto-gobierno al pronunciar su sentencia en el caso *Delgamuuku* en 1974, el Ministro Lamer, Presidente en funciones de la Corte, sentó una argumentación muy significativa al emitir su voto, que ha sido tomada como referente para implicar el derecho al gobierno autónomo derivado de los títulos de propiedades aborígenes:

Luego de observar que el título aborígen recae en la comunidad como ‘un derecho colectivo que comparten todos los miembros de la nación aborígen sobre su tierra’, debe entenderse entonces ‘que las decisiones que se tomen con relación a las mismas deben ser hechas por tal comunidad’. Es difícil imaginar cómo es que una comunidad pueda tomar decisiones sobre sus tierras, sin alguna forma de organización política que provea de los medios para implementar esa toma de decisiones colectiva. La naturaleza comunal del título aborígen, en sí misma y por sí misma, parece requerir necesariamente de la idea del auto-gobierno. Más aún en tratándose de otros derechos indígenas, tales como los derechos a cazar y pescar, los cuáles, en la mayoría de las ocasiones resultan tan comunales como el título Aborígen, en cuyo caso debe aplicarse el mismo razonamiento. De esa manera, en lugar de intentar probar directamente un derecho a la gobernabilidad autónoma, los pueblos aborígenes podrían tener más éxito, si comenzaran por demandar antes la autonomía con relación a los otros derechos aborígenes y luego, sostener que el derecho al auto-gobierno está intrínsecamente ligado a la naturaleza comunal de esos derechos⁶¹.

No fue sino hasta 1981, en que el gobierno canadiense acordó con el Parlamento inglés la transición constitucional; proceso que permitió a Canadá transformarse en un estado asociado del Reino Unido y promulgar el *Acta de Canadá de 1982* (en sustitución de la *Carta de 1867*). Dicho documento incluye la llamada *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*, la cual, reconoce la herencia plurinacional de ese país y los derechos de sus pobladores aborígenes, el principio de igualdad de beneficios entre las diez provincias y la soberanía de las mismas sobre sus recursos naturales⁶². Esos cambios constitucionales aceleraron el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas a través del diálogo directo entre gobierno y representantes indígenas⁶³.

⁶¹ *Ibid.*, p. 328.

⁶² *Apud.* “Canadá-breve historia.”, *op.cit.*, ver nota 52.

⁶³ Por la Ley constitucional de 1982, el Gobierno del Canadá "reconoció y afirmó" los derechos aborígenes y los derivados de tratados existentes de los pueblos aborígenes del Canadá (artículo 35, párrafo 1), que comprenden a los indios, los inuit y los métis del Canadá (artículo 35, párrafo 2). Con miras a determinar y aclarar en mayor grado esos derechos, la Ley constitucional preveía un proceso por el que el Primer Ministro del Canadá convocaría a una conferencia constitucional con la participación de los primeros ministros de las provincias y los "representantes de los pueblos aborígenes del Canadá". El Gobierno del Canadá y los gobiernos provinciales se adhieron al principio de que, en dicha conferencia, se celebrarían deliberaciones antes de introducir en la Constitución del Canadá enmienda alguna con respecto a los asuntos que afectarían directamente a los pueblos aborígenes, incluidas la determinación y la definición de los derechos de esos pueblos (artículo 35, párrafo 1, y artículo 37, párrafos 1 y 2). Véase el texto de la Ley constitucional de 1982 de Canadá (Constitution Act, 1982) en <http://laws.justice.gc.ca/en/const/9.html#anchorsc:7>. Consulta de 2 de agosto, 2008. En efecto, en los años siguientes el Primer Ministro del Canadá convocó a varias conferencias constitucionales a las que invitó a representantes de las cuatro asociaciones nacionales aborígenes para que representaran los intereses de aproximadamente 600 grupos autóctonos. Tales asociaciones nacionales eran: la Asamblea de Primeras Naciones (invitada para representar los intereses de los indios registrados), el Consejo Nativo del Canadá (invitado para representar principalmente a los indios no registrados), el Consejo Nacional Métis (invitado para representar a los métis), y el Comité Inuit sobre Cuestiones Nacionales (invitado para representar a los inuit). Por regla general, en las conferencias

El Gobierno del Canadá se ha comprometido a crear una nueva asociación con los pueblos aborígenes. Una de las prioridades es resolver las reivindicaciones territoriales pendientes. Continúan las reclamaciones globales de tierras, fundadas en el uso tradicional y la ocupación de éstas, combinadas a menudo con negociaciones para establecer acuerdos de autonomía. Desde mayo de 1993, se ha firmado y ha entrado en vigor en los Territorios del Noroeste el Acuerdo de reclamaciones globales de tierras de *sahtu, dene y metis*. Se han firmado cuatro acuerdos finales de las Primeras Naciones del Yukón y acuerdos de autonomía separados, y el 14 de febrero de 1995 entraron en vigor disposiciones legales sobre solución de reivindicaciones territoriales y autonomía. Se están celebrando negociaciones con otras Primeras Naciones del Yukón. Se han promulgado disposiciones para aplicar las resoluciones sobre reivindicaciones territoriales en el Ártico oriental, así como la Ley de Nunavut (*Nunavut Act*), que es el marco jurídico para establecer en 1999 Nunavut, un territorio nuevo en donde los *inuit* constituyen la mayoría de la población⁶⁴.

De esta manera, desde 1970, el gobierno canadiense adoptaría una política de negociación para resolver las reivindicaciones aborígenes en materia de derechos ancestrales y de títulos de propiedad de la tierra que no se hubiesen solucionado por la vía de los Tratados u otros medios en la etapa colonial. Sin embargo, dicha política sufrió un viraje en los últimos años, al estrecharse los requerimientos de comprobación de la titularidad territorial, lo que condujo a la disminución del reconocimiento y al reparto de tierras sólo en áreas específicas.⁶⁵ En las negociaciones sobre reivindicaciones territoriales globales intervendrían no sólo los pueblos aborígenes y los propios gobiernos, sino también terceras personas que reclamaban la posesión y/o utilización de tierras y recursos en zonas reivindicadas⁶⁶. Según el gobierno de Canadá, “resultaba difícilísimo, saber si había derechos aborígenes específicos de propiedad y de uso de tierras y recursos y apreciar su tenor y su alcance, así como determinar quién ostentaba esos derechos específicos”.⁶⁷ Ante tales ‘dificultades’ desde 1997, el gobierno optó por idear diversos esquemas (de renuncia, de modificación de derechos o de no afirmación), para resolver los asuntos jurídicamente,⁶⁸ presionando a los pueblos aborígenes reclamantes a aceptar condiciones pre-definidas en un

constitucionales del Canadá participaban sólo los dirigentes elegidos del Gobierno Federal y de los gobiernos provinciales. Las conferencias sobre cuestiones de los aborígenes fueron una excepción a esta regla. Centrarón su atención en la cuestión del autogobierno de los aborígenes y en determinar si el derecho general de los aborígenes al gobierno propio debería quedar incorporado en la Constitución del Canadá. Las conferencias no dieron un resultado definitivo. No hubo consenso sobre ninguna propuesta, por lo cual, no se ha sometido ninguna enmienda constitucional a debate y a votación de las legislaturas federales y provinciales. Véase, *Observaciones del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del Artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - 43º Periodo De Sesiones relativas a la Comunicación No. 205/1986 CCPR/C/43/D/205/1986*. (Jurisprudence). Disponible en línea <http://www.unhcr.ch/TBS/doc.nsf/FramePage/Country%20Canada?OpenDocument&Start=1&Count=15&Expand=6> . Consulta de 17 de agosto, 2008.

⁶⁴ *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, ver nota 59, párrafo 18, p. 6.

⁶⁵ Cabe recordar que aproximadamente unas tres cuartas partes de la población canadiense (que en total suman unos 30 millones de habitantes, según censo de 1998) habitan una franja relativamente estrecha a lo largo de la frontera con Estados Unidos, con cerca del 62% concentrado en Québec y Ontario.

⁶⁶ *Pfr. Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...**op.cit.*, ver nota 56, párrafo 35, p.13.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 36, p.13.

⁶⁸ Véase el contenido de los párrafos 38 y 39, *ibid.*, pp. 13-14.

esquema llamado *Tratado negociado* (donde se estipulaba “ejercer únicamente los derechos formulados y definidos en el nuevo tratado y no reivindicar otros”).⁶⁹

Por el lado judicial, ha ocurrido algo similar últimamente. Cuando una colectividad aborigen pretende el reconocimiento de un título por la vía judicial, en vez de optar por la negociación, los tribunales exigen pruebas antes de pronunciarse. Han elaborado ciertos principios acerca de la carga de la prueba, en particular, la admisión de elementos de prueba sacados de la historia oral. A este respecto, el *Country Rapporteur* (Mr. Thornberry) del Comité que vigila el cumplimiento de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, manifestó a la Delegación Canadiense asistente a la sesión, celebrada en Ginebra el 29 de febrero, 2007⁷⁰ lo siguiente:

Resulta poco claro que la actual política gubernamental del Canadá sobre derechos indígenas, tal como lo indica este reporte⁷¹, pueda diferenciarse de una política encaminada a la supresión total de esos derechos. El intento por subsumir todas las tradiciones, costumbres y el desarrollo potencial de los pueblos indígenas a un esquema de negociación único con el gobierno del que depende la legitimación de los derechos culturales que le son inherentes es cuestionable. Sería muy interesante aprender si la certidumbre legal juega en beneficio genuino de todos, o si las cargas de esa certidumbre siempre recaen desproporcionadamente sobre los grupos indígenas.

Un reporte sobre la aplicación de jurisprudencia en relación a grupos indígenas que litigan sus reclamos, ha mostrado muchos ejemplos que sugieren una constante negativa a la existencia de grupos y de títulos aborígenes por parte de la Corona, poniendo la carga de la prueba siempre en los reclamantes. Debe aclararse si de hecho resultó muy difícil para los pueblos indígenas reconstruir su memoria histórica en las demandas y dar a entender lo que son y lo que fueron, o bien, la naturaleza de los asuntos o casos les era más adversa que los que se esperaba.

Como es fácil deducirlo, estas estratagemas evasivas o dilatorias implementadas por el régimen canadiense en fechas recientes buscan evadir el reconocimiento de los derechos aborígenes territoriales en zonas determinadas de ese país⁷² (en clara violación de los

⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 39, p. 14.

⁷⁰ Véase *Summary Record of the 1790th Meeting of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, (held at the Palais Wilson, Geneva, on Tuesday, 20 February 2007, at 3 p.m. in consideration of reports, comments and information submitted by States Parties under article 9 of the Convention, Seventeenth and eighteenth periodic reports of Canada), párrafos 13 y 14, respectivamente, p.2. Disponible también en línea en:

<http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/0ef703f5d07c4ac1c1257298005515d5?OpenDocument>. Consulta de 18 de agosto, 2008.

⁷¹ Refiriéndose al *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, ver nota 56, 85p.

⁷² Como pueden ser las zonas de gran riqueza minera. Carlos Sotomayor opina, “la perfección, tanto en individuos como en países, es teórica, abstracta, conjetural. Contrastan con esa grandeza humanista, política, social y cultural de Canadá las empresas mineras canadienses, ejemplo de la depredación brutal y de ilegalidad inexcusable. El daño ecológico, económico y social que provocan en varias regiones del mundo [...] es un ejemplo contundente de cómo un país admirable puede producir empresas transnacionales depredadoras y salvajes que pisotean la lucidez con que el juez Lamer determinó que el usufructo de la tierra está limitado a los usos “que no pongan en riesgo la capacidad del territorio para sostener a las futuras generaciones de los mismos pueblos aborígenes”. Véase, “Las mineras canadienses”, en *La Jornada*, julio 8, 2008. Disponible en línea,

preceptos constitucionales contenidos en la Parte II de la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*⁷³. Lo que explica la renuencia del Estado Canadiense a suscribir el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo de 1989* (Convenio N° 169), y ser uno de los cuatro países en el mundo que votó en contra de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas* (2007).⁷⁴

2. Legislación en materia de discriminación

Canadá no cuenta con un cuerpo de normas reglamentario sobre derechos indígenas, discriminación o lenguas aborígenes como en México. Las garantías que brindan una amplia protección en esos ámbitos, en su mayoría, están contenidas en la *Carta de Derechos y Libertades del Canadá* (The Canadian Charter of Rights and Freedoms)⁷⁵, en algunos preceptos de la *Ley constitucional de 1982* (The Constitution Act)⁷⁶ y de la *Carta Canadiense de Derechos de 1985* (The Canadian Bill of Rights)⁷⁷. El motivo de esta dispersión es atribuible a la tradición jurídica anglosajona de ese país y a la importancia que juegan los jueces en la transformación del propio sistema (excepción hecha a los ordenamientos de la provincia de Québec, que se parecen y funcionan un poco como el nuestro, por haber abrevado de la vertiente escrita de herencia romana y francesa)⁷⁸. Independientemente de ello, Canadá ha desarrollado una legislación en derechos humanos madura que posee múltiples ramificaciones, acciones y grados de especificidad en diferentes ámbitos de la vida cultural, económica y empresarial tanto a nivel federal, como a nivel de sus provincias y territorios.

Los fundamentos jurídicos sobre los que descansa el principio de igualdad están contenidos principalmente en el artículo 5 de la llamada *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*, “todo individuo es igual ante la ley y tiene el derecho a recibir igual protección y beneficios del Derecho sin discriminación alguna, en particular, sin discriminación basada en raza, nacionalidad u origen étnico, color, religión, sexo, o discapacidad mental o

<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/10/index.php?section=opinion&article=021a2pol>. Consulta de 10 de julio, 2008.

⁷³ *The Charter of Human Rights and Freedoms*. Disponible en línea,

<http://laws.justice.gc.ca/en/const/9.html#anchorsc:7> Consulta de 17 de julio 2008

⁷⁴ Recordemos que la declaración fue adoptada por 143 países representados en el organismo, 11 abstenciones y con la decidida oposición de Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que pusieron reparos especialmente en lo que se refiere a las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos, pues consideraban que resultaban “demasiado amplias” y, “confusas en sus interpretaciones”.

⁷⁵ *The Charter of Human...op.cit.*, ver nota 72.

⁷⁶ *The Constitution Act...op.cit.*, ver nota 62.

⁷⁷ *The Canadian Bill of Rights*. Disponible en línea en: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-12.3>.

Consulta de 7 de junio 2008

⁷⁸ La *Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec* (Charter of Human Rights and Freedoms) (R.S.Q., c. C-12) constituye el marco jurídico general que prohíbe la discriminación en Quebec. La protección jurídica de los derechos humanos y libertades se basa también en las disposiciones del Código Civil de 1994 (que constituye el *jus commune* de Québec). Disponible en línea, http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/international/general/quebec/valeurs/droits_citoyens/charte_droits_et_libertes?lang=es. Consulta de 2 de julio, 2009.

física. Este principio se aplica al Parlamento y al gobierno de Canadá respecto de todas las materias que caen bajo su esfera de autoridad, incluyendo los asuntos relacionados con el Territorio Yukon y los Territorios del Noroeste. El ámbito de aplicación de este mismo principio rige también para las legislaturas y para los gobiernos de cada una de las provincias y en todas las materias dentro de la esfera legal de cada provincia, según lo prescrito por el artículo 32 del mismo instrumento.

Como lo mencionamos en el anterior apartado, los derechos de los pueblos indígenas de Canadá están sustentados en la parte II del mismo ordenamiento intitulada “Los derechos de los pueblos aborígenes de Canadá”. Su artículo 35 prescribe textualmente lo siguiente:

- 1.- Los derechos de los pueblos aborígenes y los derechos de los Tratados de los aborígenes del Canadá son reconocidos y reafirmados en esta Carta.
- 2.- Para efectos de esta Ley, se reputan “pueblos aborígenes del Canadá”, a los pueblos Indios o Aborígenes del Canadá, a los Inuit y a los Metis”.
- 3.- Para efectos de certidumbre, “los derechos de los tratados” se refiere a aquellos derechos vigentes en virtud de Tratados o acuerdos por reclamación de territorio o que puedan ser adquiridos. Los derechos aborígenes y de los tratados son garantizados por igual a ambos sexos.

Cabe decir que, al formar parte de la Constitución del Canadá, la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá* (The Charter of Human Rights and Freedoms) regula también las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, por lo que establece que los gobiernos son las entidades estatales que pueden promulgar y hacer respetar todas las normas que tienen repercusión en los derechos humanos. En ese sentido, la *Carta* es el dispositivo competencial y de control constitucional que fija los límites al ejercicio del poder de los gobiernos para garantizar el respeto a los derechos humanos. Se aplica a todas las administraciones del Canadá (federal, provinciales, territoriales y municipales). Los tribunales canadienses han considerado, por su parte, que las normas y principios de este instrumento jurídico se apliquen también a las entidades que dependen del gobierno o a las empresas privadas que coadyuven a llevar a cabo una política o un programa gubernamental. Ahora bien, habida cuenta de que su finalidad es la de vigilar la actuación gubernamental, la *Carta* en general no se aplica a particulares o a empresas estrictamente privadas, pues otras leyes secundarias referidas al funcionamiento de los distintos sectores sociales o productivos son las que vienen a sancionar las medidas o conductas discriminatorias en el ámbito privado (por ejemplo, las leyes sobre derechos humanos o el *Código Penal*)⁷⁹. Las razones que acaban de esbozarse explican a grandes rasgos por qué no es necesario en el sistema canadiense ampliar el alcance de la *Carta* para hacerla aplicable a las entidades no estatales⁸⁰.

⁷⁹ Pueden consultarse los diferentes ordenamientos secundarios en <http://laws.justice.gc.ca/en/BROWSEREGTITLE?letter=H&subject=>. Consulta del 3 de julio de 2009.

⁸⁰ *Apud. Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, párrafo 62, pp. 18-19. Ver nota 56.

Como puede observarse, el régimen de protección de los derechos humanos de ese país simplemente es diferente al de México. Cuando el sujeto pasivo de la relación jurídica es cualquier nivel de autoridad del Estado o un particular actuando en colaboración con él, se aplican las normas y principios consagrados en la *Carta*. Cuando el sujeto pasivo es un particular rige el conjunto de normas aplicables que se hallan diseminadas principalmente en los siguientes instrumentos legislativos secundarios: la *Ley de derechos humanos del Canadá*, el *Código Penal*, las leyes provinciales y territoriales de derechos humanos.

Sin embargo, cabe decir, que dichos instrumentos no agotan la legislación vigente en materia de discriminación pues su cobertura se ha ensanchado debido principalmente a la política migratoria tanto de finales del siglo XIX y principios del XX, como la que se ha impulsado con gran celeridad en las últimas décadas.

El Canadá es un país multicultural y multiétnico en que la inmigración desempeña un papel fundamental en el crecimiento demográfico. Hay entre los canadienses más de 200 orígenes étnicos según las respuestas dadas en 2001 a la pregunta relativa a los grupos étnicos y culturales a que pertenecían sus antepasados. Ello representa un aumento del 25% respecto del censo de 1996. Por otra parte, la proporción de canadienses nacidos en el extranjero se ha elevado al 18,4%, que es la tasa más alta desde hace 70 años⁸¹.

La composición multiétnica y multicultural de Canadá es un tanto engañosa si uno pondera su política demográfica y de inmigración revisando las estadísticas. Al año de 2006, Canadá tenía 32,7 millones de habitantes, 40 por ciento de los cuáles corresponden a población blanca nacida en Canadá (probablemente de origen inglés, irlandés o francés) y el 60% restante a población nacida en el extranjero. Los porcentajes que corresponden a ese 60 por ciento se distribuyen entre inmigrantes ingleses (20,17%); franceses (15,75%); escoceses (14,03%); irlandeses (12,90%) y alemanes (9,25%) que suman más del 70 por ciento de las personas que ingresaron recientemente a Canadá. Cerca del 17 por ciento de ese 60 proviene de Italia, Ucrania, Rusia, Polonia, Noruega, Suecia y Portugal. Y, un pequeño porcentaje (13,4%) está configurado por lo que el gobierno denomina *minorías visibles*: chinos, filipinos, coreanos, japoneses e inmigrantes del Asia meridional, del Asia Sudoriental, de Latinoamérica y negros⁸².

Uno puede fácilmente concluir que, en efecto, ha habido un interés especial por parte del gobierno canadiense de impulsar una política de inmigración acelerada como parte de su estrategia de crecimiento poblacional en las últimas décadas, aunque no basada en un espectro demográfico y de orden cultural equilibrado. Privilegia claramente los flujos migratorios de personas de raza blanca de origen europeo; lo que nos lleva a estimarla paradójicamente como una política migratoria de corte racista, que seguramente estará produciendo fenómenos de estratificación socio económicos notables, distorsiones antropológicas significativas, problemas de comunicación y discriminación severos y una

⁸¹ *Ibid.*, párrafo 10, p. 9.

⁸² Datos estadísticos basados en, “Organización territorial de Canadá”, en *Wikipedia, la enciclopedia libre*, http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Canad%C3%A1. Consulta de julio 10, 2008 y del *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, ver nota 56, párrafos 10 a19, pp. 9-10.

disminución notable del peso e importancia relacional que guarda el número de aborígenes en el espectro demográfico completo.

En la última década se han realizado numerosas enmiendas e incorporado nuevos preceptos a múltiples ordenamientos federales y estatales, en el *animus* de prevenir con eficacia y eliminar la discriminación en Canadá. Esquemas que atienden los aspectos individuales y sociales de la garantía de igualdad frente a actos violatorios por parte de autoridades y de particulares, así como los que se derivan de derechos prestacionales o programáticos a cargo del Estado⁸³.

Damos cuenta aquí sólo de los principales ordenamientos federales que contienen normas dirigidas a prevenir y erradicar la discriminación (especialmente de aquellos que contienen preceptos referidos a las personas y los pueblos aborígenes en particular). Lo hacemos en forma descriptiva, de manera sucinta y diacrónica tan sólo para dar una idea de la complejidad, amplitud, ramificaciones y ritmo de transformación de esa legislación en años recientes. Más adelante, nos concentraremos en el análisis de aquellos instrumentos e instituciones que puedan aportar mecanismos y experiencias comparativas útiles para el objetivo que perseguimos en este apartado de la tesis.

La *Ley de Asuntos Indios* (Indian Act)⁸⁴ regula todo lo referente a la titularidad, posesión y cesión de las tierras aborígenes con arreglo a los sistemas de reparto y preservación del carácter colectivo de los derechos sobre la tierra de los pueblos aborígenes. En 1985 se hicieron varias modificaciones a este instrumento a la luz del principio de igualdad, “que permitieron derogar disposiciones al tenor de las cuales las indias perdían su condición al casarse con varón no aborigen, lo que impedía que sus hijos fuesen reconocidos como indios. También, que las mujeres y los niños que habían perdido su condición fuesen reintegrados en ésta. Además, se introdujeron nuevas reglas de inscripción en virtud de las cuales los nietos de dos generaciones sucesivas de matrimonios mixtos no pueden ser reintegrados”⁸⁵.

La *Ley de derechos humanos del Canadá de 1985*, (Canadian Bill of Rights)⁸⁶, es el instrumento jurídico que define los derechos fundamentales consagrados en la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*. Cada una de las provincias cuenta con una legislación similar que supone trasladar los principios de la norma constitucional a su ámbito de competencia. La Ley ha sido modificada en diversas ocasiones desde 1985, a efecto de

⁸³ “El Comité observa complacido la firme y constante adhesión manifestada por el Canadá a la causa de los derechos humanos, en particular, la existencia de muchos instrumentos e instituciones federales, provinciales y territoriales destinadas a mejorar el disfrute de los derechos humanos...” . *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Canadá*. (CERD/C/320/Add.5) (Concluding Observations/Comments), Noviembre 1º, 2002, 4p. El Comité examinó los informes periódicos 13º y 14º del Canadá (CERD/C/320/Add.5), en sus sesiones 1525ª y 1526ª (CERD/C/SR.1524 y 1525), celebradas los días 5 y 6 de agosto de 2002. En su 1547ª sesión (CERD/C/SR.1547), celebrada el 21 de agosto, 2002 aprobó las observaciones finales, párrafo 315, pp. 1-2. Puede consultarse el texto en línea en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument). Consulta de 18 de agosto, 2008.

⁸⁴ *The Canadian Bill of Rights*, *op.cit.* Ver nota 62.

⁸⁵ *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, párrafo 62, p. 20. Ver nota 56.

ampliar sus alcances a grupos sociales específicos y ajustar las materias reguladas por otros instrumentos jurídicos. Tal es el caso de la derogación que se hizo de una disposición por la que se excluía a la *Ley de Asuntos Indios* del alcance protector de ese ordenamiento. En 1998 se incorporaron adiciones para reforzar medidas contra las personas que presenten denuncias en materia de derechos humanos y aumentar los montos de indemnización a las víctimas de discriminaciones. Se normó la protección contra mensajes telefónicos instigados por el odio, incluyendo una multa de 10.000 dólares canadienses para las infracciones y una disposición para que las víctimas pudiesen solicitar una indemnización. Se creó un nuevo Tribunal Canadiense de Derechos Humanos compuesto por juzgadores de tiempo completo⁸⁷.

Por otra parte está la *Ley de equidad en el empleo de 1986* (Employment Equity Act)⁸⁸. “La Ley busca lograr la equidad en el lugar de trabajo, de forma que no se nieguen oportunidades o beneficios de empleo a nadie por razones que no sean su propia capacidad. Los empleadores deben corregir las condiciones desventajosas que padezcan los miembros de minorías visibles, aborígenes, mujeres y discapacitados”⁸⁹. En 1992 y 1996, se amplió el alcance de esta Ley a la administración pública federal y a las fuerzas armadas canadienses, agregándose disposiciones correlativas a la *Ley de administración financiera* (Financial Administration Act).

La *Ley de radiodifusión* (Broadcasting Act)⁹⁰, regula las cuestiones de representación, equidad en el empleo y radiodifusión étnica y autóctona (aborigen), a través de una Comisión Canadiense de Radiotelevisión y Telecomunicaciones. Por su parte, el Departamento del Patrimonio Canadiense promueve la radiodifusión para los aborígenes del norte mediante su apoyo financiero a Television Northern Canada (TVNC). La TVNC emite 100 horas de programación semanal en 11 idiomas y dialectos aborígenes, además del inglés. Una gran parte de los programas son producidos por organizaciones

⁸⁶ *Ley de derechos humanos del Canadá de 1985* (Canadian Bill of Rights). El texto puede consultarse en <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-12.3>. Consulta de 7 de junio 2008.

⁸⁷ *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, ver nota 59, párrafo 13, p.5.

⁸⁸ El texto puede consultarse en <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/E-5.401>. Consulta de 8 de junio 2008.

⁸⁹ *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, párrafo 40, p. 10. De acuerdo con lo que informaba el gobierno canadiense a este respecto en el 2001, “El mandato de la Iniciativa de Participación de la Fuerza de Trabajo Aborigen se renovó y mejoró en 1996. La meta de la iniciativa es educar, informar y alentar a los empleadores a emprender estrategias de empleo de aborígenes. El Departamento de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte supervisa el componente externo de la iniciativa, orientado a los empleadores no pertenecientes a la administración pública, y ha participado en más de 75 iniciativas, incluida la iniciación de un proceso de consultas para preparar un juego de herramientas para quienes apliquen la iniciativa. La secretaría del Consejo del Tesoro vela por el componente interno de la iniciativa, orientado a la administración pública federal, y ha promovido varios proyectos con departamento y organismos federales”. *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, párrafo 50, p.12.

⁹⁰ El texto puede consultarse en <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/B-9.01>. Consulta de 17 de julio 2008.

de comunicación integradas por aborígenes. En 1996 se adicionaron a la Ley preceptos relativos a la prohibición de toda forma de discriminación racial⁹¹.

Podríamos decir que, este conjunto de leyes federales constituye la red básica de instrumentos jurídicos con los cuales Canadá busca preservar condiciones de igualdad y combatir la discriminación hacia su población indígena, entre otros grupos sociales. Sin embargo, falta un rubro importante por considerar y que nos permitirá calibrar la brecha que existe entre esa red básica de normas y la incipiente legislación de México en materia de no discriminación. Se trata de las adiciones que el Parlamento de Canadá introdujo a su *Código Penal* (Criminal Code)⁹², en 1995, a efecto de aumentar las penas de los delitos cuando se presenten móviles discriminatorios como circunstancias agravantes. “El artículo 718.2 del *Código Penal* es, en parte, una declaración general de los propósitos y principios de las sentencias y se ha incluido en el Código como orientación para los tribunales. Esa declaración afirma que deben tenerse en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes. La disposición especifica que ‘la prueba de que el delito estuvo motivado por sesgos, prejuicios u odio por motivos de raza, nacionalidad, color, religión, sexo, edad, discapacidad mental o física o inclinación sexual de la víctima’, se considerará como agravante”.⁹³

Sin embargo, según reporta el propio gobierno canadiense a trece años de distancia de que esa disposición entró en vigor, los resultados no han sido significativos. Aduce, que son relativamente pocos los delitos instigados por el odio o los prejuicios que han sido juzgados en tribunales y menos aún los sometidos a tribunales de apelación. No obstante ello, estima que los delitos motivados por el odio han llevado a los jueces a pronunciar penas más severas en todos los casos en que se prueban esas circunstancias más allá de toda duda razonable. Por lo visto, los tribunales de ese país han interpretado el precepto de manera restrictiva, como una exigencia no sólo de que el odio sea la causa del acto delictivo, sino también el motivo principal de dicho acto. “La mayor parte de los fallos hacen referencia a ese precepto, lo que parece indicar, que los tribunales consideran que la

⁹¹ *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, ver nota 56, párrafos 64 y 65, p. 15.

⁹² El texto puede consultarse en <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-46>. Consulta de 17 de julio 2008.

⁹³ *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, párrafo 60, p. 13. Dada su importancia, se transcribe a continuación el precepto del Código Penal citado por el Informe: “El tribunal que imponga una pena tendrá en cuenta también los siguientes principios: a) La pena podrá aumentarse o disminuirse para tener en cuenta cualesquiera circunstancias agravantes o atenuantes pertinentes en relación con el delito o el delincuente y, sin limitar el carácter general de lo que antecede, i) la prueba de que el delito fue motivado por sesgos, prejuicios u odio por motivos de raza, origen nacional o étnico, idioma, color, religión, sexo, edad, discapacidad mental o física, inclinación sexual o cualquier otro factor similar, o ii) la prueba de que el delincuente, al cometer el delito, abusó del cónyuge o hijo del delincuente, o iii) la prueba de que el delincuente, al cometer el delito, abusó de un puesto de confianza o autoridad en relación con la víctima se considerarán como circunstancias agravantes; b) La pena deberá ser similar a las penas impuestas a delincuentes similares por delitos similares cometidos en circunstancias similares; c) Cuando se impongan penas consecutivas, la pena combinada no deberá resultar indebidamente larga o severa; d) No se privará de su libertad a un delincuente si, dadas las circunstancias, resultan apropiadas sanciones menos restrictivas; y e) Deberán considerarse para todos los delincuentes las sanciones disponibles distintas de la prisión que sean razonables dadas las circunstancias, prestando atención particular a las circunstancias de los delincuentes aborígenes”. *Ibid.*, párrafo 61, pp. 13-14.

codificación ha acentuado la importancia del odio en cuanto circunstancia agravante⁹⁴. Canadá presenta en su informe de 2006 dos casos muy interesantes que citamos a pie de página⁹⁵.

Ahora bien, hasta donde hemos podido investigar, en la última década, no se han producido modificaciones legislativas mayores al esquema básico esbozado. Tal parece que el gobierno canadiense ha optado, en tiempos recientes, por aumentar la efectividad del cuerpo de normas existente con campañas a nivel federal y estatal para exaltar la igualdad entre los diversos grupos sociales y la tolerancia como mecanismo de convivencia. Ha creado también algunas instituciones que trabajan con ese propósito. Por ejemplo, la Comisión Real de los Pueblos Aborígenes, (que emite recomendaciones al gobierno sobre una amplia variedad de cuestiones relativas a la población aborígen y a la sociedad canadiense) o la Fundación Canadiense de Relaciones Raciales, (creada por el gobierno del Canadá para reafirmar los principios de justicia e igualdad para todos en el Canadá).

No obstante lo anterior, para efectos comparativos de nuestra tesis, hemos querido reservar hacia el final de este segmento, el análisis de la Comisión de Derechos Humanos de Canadá (que en adelante identificaremos por sus siglas en español como CDHC), pues las funciones y ámbito de competencia de esta Comisión se acercan más a las atribuidas a nuestro Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México (el CONAPRED), que al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. En el sistema canadiense, corresponde a otras autoridades federales, la función de control constitucional y aplicación de las normas que amparan las garantías de libertad, propiedad y seguridad consagradas en sus normas fundamentales.

La diferencia más importante entre nuestra Comisión y las agencias que representan a la mayoría de ustedes es que cuando hablamos de Derechos Humanos en Canadá, no nos estamos refiriendo a aquellos derechos fundamentales como libertad de palabra o el derecho a un juicio justo. Somos afortunados en que la mayor parte de los canadienses dan estos derechos por hecho. Esto sucede a tal grado que estos derechos son manejados por el gobierno canadiense, en su mayoría por el Ministerio de Justicia, o por agencias especializadas que trabajan específicamente con la policía, por ejemplo. También están cubiertos en nuestra Constitución, que

⁹⁴ Paráfrasis y fragmentos extraídos del *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...* *op.cit.*, ver nota 56, párrafo 40, p. 17.

⁹⁵ Por ejemplo, el Tribunal de Apelación de Alberta tuvo que revisar el fallo pronunciado en *R. c. Sandouga*, 2002 ABCA 196. El acusado se había declarado culpable en un asunto de delito de incendio por haber lanzado un cóctel Molotov en una sinagoga. El Tribunal estimó que la pena de un año de prisión era a todas luces insuficiente y demostraba que el juez sentenciador no había evaluado bien el grado de culpabilidad moral del acusado, que no había considerado la importancia de las circunstancias agravantes y que no había hecho mucho caso de los principios de denuncia y disuasión inherentes a la sanción impuesta por un acto de terrorismo. Asimismo, el Tribunal de Apelación llegó a la conclusión de que el juez sentenciador no había tenido en cuenta el motivo del delito, en particular el hecho de que éste había sido motivado por el odio contra un grupo religioso, lo que aumentaba la gravedad del acto. Impuso una pena de dos años y medio de prisión. (Cfr. *idem*). En el asunto *R. c. El-merhebi* [20054], J. Q. N° 110, visto recientemente, el acusado había prendido fuego a la biblioteca de una escuela primaria judía. Basándose, entre otras cosas, en la decisión *R. c. Sandouga*, el Tribunal impuso al acusado una pena de 40 meses de prisión. En los considerandos relativos a la determinación de la pena, declaró: “No podemos aceptar que unos individuos o grupos agredan a la gente de este país, cualesquiera que sean su origen, su religión o su ideología, para impulsar su causa.” El Tribunal agregó que los tribunales canadienses han citado estos principios en muchísimas ocasiones. *Ibid.*, párrafo 55, p. 17.

garantiza una amplia gama de derechos básicos y libertades a todos los canadienses. En cambio, cuando hablamos de Derechos Humanos y de las Comisiones de Derechos Humanos, en gran medida hablamos de los derechos de igualdad: el derecho a ser tratado igual sin distinción de sexo, raza, edad, religión, etcétera. En resumen, los Derechos Humanos en el contexto canadiense significan el derecho de protección de la discriminación” (...) “Debido a estos antecedentes, se puede entender que las leyes de Derechos Humanos canadienses se hayan enfocado a los derechos de igualdad. El Protocolo Canadiense de Derechos Humanos —la legislación administrada por la Comisión que encabezo— específicamente prohíbe la discriminación en 10 diferentes rubros: sexo, raza, color, origen étnico, religión, edad, discapacidad, estado civil y discriminación a un sentenciado que haya pagado su condena. En 1992, a raíz de una decisión de la Corte se agregó un onceavo punto, la discriminación relacionada a la orientación sexual⁹⁶.

Por esa razón, corresponde a la CDHC atender, como materia de trabajo, lo concerniente al principio de igualdad que entraña la prohibición absoluta a la discriminación prevista no sólo en las diferentes normas que describimos, sino en todas las que comprende el sistema jurídico canadiense.

Ahora bien, el *Protocolo Canadiense de Derechos Humanos* es el ordenamiento federal que creó a la institución en 1977, que regula su objeto jurídico, establece sus facultades y que delimita su competencia sólo al gobierno federal, sus agencias y corporaciones gubernamentales, así como a las empresas del sector privado que caen bajo la jurisdicción federal (incluyendo los siguientes sectores: bancos, aerolíneas, radio y televisión y compañías telefónicas). En tanto, que las leyes de Derechos Humanos provinciales (similares en contenido y orientación al *Protocolo Federal*), son los instrumentos que regulan la actuación de las Comisiones de Derechos Humanos de las provincias, en los ámbitos de competencia reservados por el sistema federal a los estados (fundamentalmente, el sector vivienda, educación, venta al menudeo y manufactura)⁹⁷.

⁹⁶ Véase la ponencia magistral “Instituciones nacionales de derechos humanos: El modelo canadiense”, de Maxwell Salden, Presidente de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, publicada en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_426718980/I%20CONGRESO/Maxwell.htm. Consulta de junio 6, 2008.

⁹⁷ Se presume que el sistema federal actúa coordinadamente según el gobierno canadiense: “Los ministerios federales, provinciales y territoriales encargados de los derechos humanos y sus funcionarios mantienen enlaces e intercambian información con respecto a la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, mediante un mecanismo denominado Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos (de carácter federal-provincial-territorial)”. Véase *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, ver nota 59, párrafo 5, p. 3. Sin embargo, en reiteradas ocasiones el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1969* ha manifestado a Canadá su preocupación al respecto. “El Comité reitera que la principal responsabilidad en cuanto a la aplicación de la Convención recae sobre el Gobierno Federal del Canadá. El Comité observa con preocupación que el Gobierno Federal no pueda obligar a los gobiernos provinciales y territoriales a adaptar sus leyes a los requisitos de la Convención. Tomando nota a ese respecto del procedimiento interprovincial de consultas, en el que participan debidamente las autoridades federales, el Comité expresa la esperanza de que se intensifique este procedimiento para garantizar la aplicación de la Convención a todos los niveles”. *Cfr. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Canadá...op.cit.*, ver nota 82, párrafo 326, p. 2.

Cabe decir que, a diferencia del CONAPRED, la CDHC es un organismo totalmente independiente de la administración pública y del poder ejecutivo federal. Sus actuaciones son reportadas únicamente al Parlamento, esto es al poder legislativo. Esa condición brinda a esta Comisión una capacidad de maniobra muy amplia para actuar como agente crítico de las decisiones de los gobiernos en turno en el campo de la discriminación y muchas veces como contrincante en asuntos que tienen que ventilarse judicialmente. La Comisión tiene tres funciones básicas muy parecidas al CONAPRED: inspeccionar, investigar e informar sobre la situación de los Derechos Humanos en Canadá; participar en la educación, en otras actividades diseñadas para promover el cumplimiento del Protocolo y, quizás la más importante, investigar y tratar de resolver las quejas presentadas por motivos de discriminación.

Con relación a esta última facultad y al procedimiento que involucra, podríamos decir que la CDHC, se parece mucho al CONAPRED. Goza de una amplia discrecionalidad para decidir o no sobre admisión de las quejas,⁹⁸ revisa sólo aquellas que considera pertinentes por reunir las pruebas suficientes, intenta conciliar a las partes durante el procedimiento, valida los acuerdos formales que se alcancen o bien, canaliza las quejas al Tribunal de Derechos Humanos, cuando las partes no se ponen de acuerdo. Dado el número de casos que se rechazan y filtros selectivos que operan en ambos sistemas, tal parece que las dos comisiones funcionan como válvulas de escape de las condiciones de discriminación que se viven en los dos países.

Sin embargo, en descargo de esta apreciación genérica, es necesario prestar atención al rol que juega el Tribunal de Derechos Humanos en el caso de Canadá, cuyas decisiones sí son ejecutables. “En tanto sólo el 2% aproximadamente de todas las quejas son referidas al Tribunal de Derechos Humanos, las decisiones que éste dicta tienen un impacto significativo en la ley y práctica de los Derechos Humanos en Canadá”.⁹⁹ Lo cual, hace una diferencia cualitativa notable entre el sistema canadiense y el mexicano.¹⁰⁰ El establecimiento de tribunales de este tipo es una estrategia que podríamos considerar a

⁹⁸ “El Comité observa una considerable discrepancia entre el número de quejas por discriminación racial presentadas ante las comisiones de derechos humanos canadienses y el número relativamente pequeño de decisiones positivas sobre admisibilidad. Recomienda que el Estado Parte vele por la eficiencia y la accesibilidad del sistema de presentación de quejas, de conformidad con el artículo 6 de la Convención”. *Ibid.*, párrafo 339, p. 4.

De 2001 a 2004 la Comisión de Derechos Humanos del Canadá recibió 478 denuncias oficiales de discriminación racial. Decidió rechazar un 28% de dichas denuncias por muy diversas razones: presentación fuera de plazo, existencia de otros recursos, incompetencia de la Comisión, futilidad o carácter manifiestamente vejatorio de la reclamación. Sólo tramitó el 72% de las denuncias. Véase, *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...* *op.cit.*, ver nota 56, párrafo 78, p. 23.

⁹⁹ Maxwell Salden, *op.cit.*, p.4.

¹⁰⁰ A guisa de ejemplo de la fuerza ejecutoria de las decisiones de estos tribunales en Canadá, citaremos un caso: “En 1994 se dictaron una serie de decisiones judiciales importantes sobre la cuestión del hostigamiento racial y étnico. En el asunto Rodovanic c. VIA Rail (no comunicado, véase <http://www.chrt-cdp.gc.ca/decisiones/docs/rodanovic-e.htm>), el denunciante indígena fue sometido repetidas veces por un compañero a trato discriminatorio, insultos y empujones, por razón de su origen nacional. Como el empleador no adoptó las medidas necesarias para prevenir esos actos ni mitigar sus efectos, el tribunal ordenó a VIA Rail que indemnizara al denunciante por lesiones y sufrimientos psíquicos y morales, y le enviara una carta de disculpa”. Véase *Decimocuarto informe periódico que el Estado parte (Canadá)...* *op.cit.*, ver nota 59, párrafo 70, p. 16.

propósito de nuestro estudio, sobre todo si se toman en cuenta las deficiencias del CONAPRED frente a la virulencia y cotidianeidad con que se discrimina hoy en día a los indígenas en México (a plena luz y en todas las escalas de la vida social).¹⁰¹

Un Tribunal de Derechos Humanos es un cuerpo cuasi-jurídico con el mandato específico de adjudicar quejas sobre Derechos Humanos. No forma parte de la Comisión y se financia independientemente. Un tribunal tiene el poder de determinar si una acción o política en particular es discriminatoria, según el *Protocolo Canadiense de Derechos Humanos* y, en su caso, dictar un remedio. Un tribunal puede ordenar que un patrón, por ejemplo, pague al quejoso una compensación financiera por sueldos devengados y daños; pero quizá más importante, puede ordenar a un demandado cambiar una política o práctica que le parezca discriminatoria. Las decisiones de los tribunales son archivadas en la Corte Federal de Canadá y tienen peso en sus decisiones: un demandado que no cumpla con una decisión del tribunal puede ser acusado de desacato en la Corte¹⁰².

Sin embargo, en un balance general, las cosas no funcionan del todo bien en el sistema jurídico canadiense con relación a la discriminación de su población aborígena, pese a la relativa efectividad de los mecanismos analizados y el funcionamiento coordinado de su sistema judicial federal y estatal basado en Derecho no escrito.

Por una parte, la enmienda que el gobierno de Canadá se vio precisado a hacer a su *Código Penal*, desde un punto socio-cultural, es denotativa de que las formas de interrelación racial, étnica y religiosa, han rebasado desde hace años el umbral de la discriminación como fenómeno de exclusión generalizado y se han convertido en elementos de extremo rechazo, violencia y odio social. .

Por otra parte, se nota que los beneficios del progreso y la explotación de los recursos más importantes de ese país están ubicados en zonas del territorio no-indígena o en zonas que todavía están en pugna, en donde habitan los grupos raciales dominantes de origen europeo y las llamadas *minorías visibles*. Lo que nos hace presumir un fenómeno de inaccesibilidad a los recursos productivos más importantes y de marginación económica muy aguda hacia los pueblos aborígenes.¹⁰³ Lo que explica las fuertes contradicciones entre la actividad del Estado y su sistema jurídico: por un lado, los paliativos que el gobierno canadiense otorga a los pueblos indígenas a través de subsidios en el marco de una política

¹⁰¹ "Tenemos frente a nosotros la fotografía de una sociedad que se mueve entre los rezagos del autoritarismo y la intolerancia", reconoció la Secretaría de Desarrollo Social en la presentación de los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, pero omitió decir que ella forma parte de un gobierno que está obligado a combatir la discriminación y no parte de quienes la sufren (...) Los resultados de la encuesta y los del Banco Mundial demuestran la insuficiencia de las reformas legales a medias realizadas en los últimos años para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y los programas diseñados desde la burocracia gubernamental en México. En el primer caso se trata de una legislación que no va al centro del asunto sino por sus orillas..." Francisco López Bárcenas, "La discriminación indígena en México", en *La Jornada*, Viernes 20 de mayo, 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/20/013a1pol.php>. Consulta de junio 27, 2008.

¹⁰² Maxwell Salden, *op.cit.*, p. 3.

¹⁰³ En el sector público, el acceso de los aborígenes a puestos directivos es algo más elevado que su presencia en el mercado de trabajo. En 2004 los aborígenes ocupaban tan sólo el 2,9% de dichas puestos (el 2% en 2001) y representaban el 2,5% de la población activa. En el sector privado, la situación es menos favorable: en 2001 y en 2004 ocupaban el 0,8% de los puestos directivos. Véase, *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...op.cit.*, ver nota 56, párrafo 45, pp. 15-16.

económica paternalista, y por el otro, la política de despojo territorial¹⁰⁴ y de represión hacia los sectores más desprotegidos, siendo injustificable, por ejemplo, la presencia mayoritaria de aborígenes en las cárceles del sistema penitenciario de ese país¹⁰⁵.

Por otra parte, tenemos la impresión, de que prevalece cierto soslayo en el tratamiento jurídico que se hace sobre la discriminación de los pueblos indígenas, al quedar el problema subsumido a las otras causales de discriminación de grupos minoritarios canadienses dentro de la red básica de normas secundarias de derechos humanos que estudiamos.¹⁰⁶ Razón que explica, sin embargo, esfuerzos un tanto tardíos hechos a nivel de los procedimientos judiciales¹⁰⁷ y a la promoción de su integración como parte de las minorías a través de campañas y programas de apoyo.

Por último, nos parece que la estrategia de la multiculturalidad como proclama, no tiene bases muy firmes, sobre todo si uno vuelve los ojos y revisa nuevamente la composición racial de los principales flujos migratorios de ese país (ingleses, franceses,

¹⁰⁴ El Comité observa con preocupación la relación directa entre la marginación económica de los aborígenes y la actual enajenación de sus tierras, reconocida por la Comisión Real. El Comité toma nota con reconocimiento de las seguridades dadas por la delegación de que el Canadá ya no exigirá una referencia a la extinción de los derechos sobre las tierras y recursos cedidos en cualesquiera acuerdos sobre reclamación de tierras. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Canadá...op.cit.*, ver nota 85, párrafo 331, p. 3.

¹⁰⁵ “El Comité reitera su preocupación por la elevada proporción de aborígenes y personas de origen africano y asiático encarceladas, víctimas de violencia y muertas durante su detención, y recomienda que en el siguiente informe periódico se incluya información sobre la eficacia de los programas adoptados con miras a reducir estos fenómenos y sobre los resultados de cualesquiera investigaciones realizadas”. *Ibid.*, párrafo 339, p. 4. Coincide con las observaciones del *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas en visita oficial al Canadá*, (Rodolfo Stavenhagen, Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU), (E/CN.4/2005/88/Add.3), 2 de diciembre, 2004, p. 3. Puede consultarse en línea en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/29/PDF/G0510029.pdf?OpenElement>. Consulta de 5 de agosto, 2008.

¹⁰⁶ Al igual que en México, resulta evidente la falta de una legislación especializada en materia de discriminación hacia los aborígenes en Canadá. En mayo de 2005, por ejemplo, el gobierno canadiense tuvo que apoyar una iniciativa desesperada de la Asociación de Mujeres Aborígenes del Canadá (AMAC) denominada *Sisters in Spirit*, para acometer el problema de violencia racista y sexista que actualmente sufren las aborígenes de las primeras naciones, inuits y metís fuera de sus comunidades (violaciones, vejaciones, marginación extrema, etc.). La iniciativa busca, entre otras cosas “aplicar una estrategia nacional de concienciación dirigida a los responsables de la política y las partes interesadas, a fin de incrementar los conocimientos y la comprensión del público en cuanto a las repercusiones y las causas de la violencia de que son víctimas las mujeres aborígenes y esclarecer la orientación y la elaboración de políticas y programas sobre cuestiones relativas a los derechos fundamentales de las aborígenes y su situación socioeconómica, política y jurídica”. Véase *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, ver nota 56, párrafo 43, p. 15.

¹⁰⁷ Por ejemplo, el Ministerio del Patrimonio Canadiense financia el *Court Challenges Programme* (CCP) (Programa de Impugnación Judicial), que ayuda a las minorías de idioma oficial y a las personas y grupos desfavorecidos que no pueden hacer valer sus derechos por su situación financiera o por el idioma. La evaluación del CCP efectuada en 2003 reveló que éste había servido para apoyar causas judiciales que influyen directamente en el ejercicio de los derechos y libertades amparados por el Programa. Las personas y los grupos que recurren al Programa proceden de todas las regiones del país y suelen ser comunidades de idioma oficial o grupos desfavorecidos, como los aborígenes. *Ibid.*, párrafo 80, pp. 23-24. El texto del programa puede consultarse en <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-45>. Consulta de 11 de agosto 2008.

irlandeses y alemanes), que han entrado al país en los últimos años. Tal parece que las políticas y legislación que se promueven sobre multiculturalidad canadiense han sido formuladas con un enfoque monocultural de raigambre occidental bastante cuestionable¹⁰⁸. Razón que explica no sólo la ausencia de una legislación que promueva la supervivencia real de los horizontes culturales heredados por los canadienses de sus pueblos originarios, sino los resabios de una política dominante de asimilación educativa que opera y circunda hasta la actualidad.

3. Legislación en materia de lenguas indígenas

Por razones que parecen explicables, Canadá no cuenta hoy día con una legislación especial que propicie la preservación de las lenguas autóctonas que se hablan en su territorio. Hay que recordar que desde el siglo XIX el gobierno canadiense emprendió una política denominada de *asimilación agresiva* para tratar de integrar a los aborígenes del país -los llamados indios de las primeras naciones, los Inuits y los Metis- a los valores, lengua y cultura dominantes de estirpe occidental. Dicha política consistía en forzar la separación de todos los niños indígenas de sus senos familiares e internarlos en residencias escolares, financiadas con recursos públicos y bajo administración de religiosos. Funcionaron 130 internados en todo el territorio canadiense desde que inició dicha política hasta finales de siglo XX

Juan Miranda Sánchez describe a grandes rasgos esa política así:

Los niños no podían hablar su lengua materna o practicar las tradiciones de sus culturas para que pudieran asimilarse exitosamente a la sociedad canadiense. La imprudencia de romper esta norma era severamente castigada, existía también una segregación de género, de tal manera que cuando se trataba de hermano y hermana, éstos eran separados durante toda su formación. Durante 10 meses al año las niñas y niños indígenas debían permanecer en las residencias, alejados de sus padres y familiares a quienes únicamente podían enviar cartas en inglés. Los efectos de generaciones y generaciones de indígenas forzados desde niños a renunciar a su identidad, en un objetivo de política estatal también conocida así, “cómo matar al indio desde la niñez”, pueden verse hoy en día en los graves problemas sociales que padecen las naciones indígenas como el incremento de la pobreza, alcoholismo, drogadicción, desempleo, violencia familiar, y hasta trastorno en la dieta alimenticia que posibilita altos índices de obesidad.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Por ejemplo, programas como: *Un Canadá para todos: Plan de acción del Canadá contra el racismo*, (2005), que promete destinar 56 millones de dólares en cinco años para financiar varias iniciativas (nuevas o en curso de ejecución) encaminadas a eliminar el racismo. *Un Canadá para todos* emblemática para nosotros una fórmula elaborada desde una perspectiva dominante para resolver problemas de diversidad cultural. Los objetivos del plan son el afianzamiento de la cohesión social y la ampliación del marco de los derechos humanos en el Canadá, con una participación preponderante del Gobierno Federal. *Apud. Ibid.*, párrafo 84, p. 25. El texto del Plan puede consultarse en <http://www.how2immigrate.net/canadanews/canada-racism.html>. Consulta del 11 de agosto, 2008.

¹⁰⁹ Juan Miranda Sánchez, “Canadá pide perdón a los pueblos indígenas”, en *Revista electrónica Zapateando 2.*, en <http://zapateando2.wordpress.com/2008/06/13/canada-pide-perdon-a-los-pueblos-indigenas/>. Consulta de 6 de junio 2008.

Sin embargo, todavía es motivo de discusión en Canadá la conveniencia o no del desmantelamiento total de esos internados que ostensiblemente violan los derechos humanos de sus pueblos aborígenes y contravienen los principales ordenamientos de derechos humanos con que cuenta las Naciones Unidas.¹¹⁰ No es de extrañar que, a la fecha, Canadá no haya suscrito siquiera la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* de 1960 de la UNESCO,¹¹¹ ni tenga pensado, en cuanto a sus prioridades, impulsar una legislación de derechos lingüísticos como la de México, ni desarrollar una política de aprovechamiento del potencial cultural que dichos pueblos pueden ofrecer al mundo en el futuro.¹¹²

D. Corolario

¿Es posible entonces aprovechar la legislación internacional en materia de derechos lingüísticos y no discriminación y la experiencia socio jurídica vivida por otros Estados federales en el ámbito nacional?

Desde luego, ha sido muy importante revisar la legislación internacional en materia de derechos lingüísticos y no discriminación y la experiencia socio jurídica vivida por otros Estados federales como Venezuela y Canadá en este trabajo. Nos hemos dado cuenta, por una parte, de la complejidad del campo y variabilidad de tratamientos socio-jurídicos. Por la otra, del estadio que guarda nuestra legislación reglamentaria como instrumento de

¹¹⁰ “El 30 de mayo de 2005 el honorable Frank Iacobucci, ex magistrado del Tribunal Supremo, fue designado representante del Gobierno para dirigir los debates que debían desembocar en una solución justa y duradera de la cuestión de los internados. El Sr. Iacobucci tenía el encargo de llegar a un acuerdo con los asesores jurídicos de los antiguos alumnos, la Asamblea de Primeras Naciones y los representantes de la Iglesia. Por supuesto, era preciso encontrar los medios de reconocer la realidad de esos internados para que fuese posible una verdadera reconciliación, pero también velar por que los antiguos alumnos tuviesen la posibilidad de substanciar sus denuncias de explotación sexual y malos tratos, y encontrar los medios de facilitar la reparación de los daños causados”. Véase, *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, párrafo 35, pp. 12-13. Ver nota 52.

¹¹¹ Dicho ordenamiento internacional prevé que, para los efectos de la Convención, “se entiende por ‘discriminación’ toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; [...] c. instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos...”. *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, París, 1960, Artículo 1º. El texto de la Convención puede consultarse en http://portal.unesco.org/shs/es/ev.php-URL_ID=7128&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta del 2 de junio de 2009.

¹¹² Se desconoce hoy en día la situación real de las lenguas aborígenes del Canadá. Los datos no permiten explicar las diferencias que existen entre el número de pobladores aborígenes censados (976.300) y los informes oficiales sobre los hablantes. “Según los datos del censo de 2001, el *cree* (hablado por 80.000 personas), el *inuktitut* (por 29.700 personas) y el *ojibwa* (por 23.500 personas) eran los tres idiomas aborígenes que con más frecuencia eran mencionados como lengua materna por los declarantes. Esos tres grupos se clasificaban en el mismo orden en 1991 y 1996. Cerca de dos tercios (el 64%) de los canadienses cuya lengua materna era el *inuktitut* residían en Nunavut, mientras que el 30% vivían en Quebec. Las tres cuartas partes de los *crees* viven en las Prairies”. *Decimotavo informe periódico que el Estado parte (Canadá)...*, *op.cit.*, ver nota 56, párrafos 28 y 29. p. 11.

protección de esos derechos fundamentales y de los cambios que valdría la pena incorporar para mejorarla.

El análisis comparado nos ha permitido también detectar paralelismos y divergencias muy interesantes. Por lo que respecta al régimen de protección que ofrece el sistema venezolano, éste representa un punto de contraste singular si se le compara con el nuestro. No obstante, las similitudes históricas de los procesos de colonización de las dos naciones, el parentesco que une a los dos sistemas como pertenecientes a la tradición escrita romana y la composición heterogénea de su población indígena, hemos de subrayar que el sistema jurídico venezolano dista mucho del mexicano por varias razones: para empezar, Venezuela admite la subordinación de sus normas internas a los compromisos asumidos internacionalmente en su carácter de Estado soberano, esto es, acepta la armonización plena. Una cobertura de protección amplia, de la que gozan indígenas y no indígenas en sus derechos individuales y sociales, que parece no tener correlativo con nuestro régimen jurídico. El sistema jurídico mexicano prevé una armonización más bien restringida; confinada a ciertas leyes, como sería el caso de las dos legislaciones que nos ocupan.

Por otra parte, el régimen venezolano establece una institución como la Defensoría del Pueblo encargada de promover, defender y vigilar los derechos fundamentales. Funciones cuasi-jurisdiccionales que otorgan a ese organismo un poder decisorio eficaz para garantizar y exigir el cumplimiento de las obligaciones inherentes y para ejercer el control constitucional de muchas de sus normas secundarias, entre otras, las relativas a la no discriminación. Algo que no guarda correspondencia con el magro poder otorgado a organismos tales como el CONAPRED o la CNDH en México.

Por otra parte, la Constitución de Venezuela es más enfática y esclarecedora por lo que se refiere a los derechos lingüísticos de sus pueblos indígenas. Como hemos visto, nuestra legislación en materia lingüística reglamenta con cierta ambigüedad las tareas que ha de realizar el Instituto encargado de su aplicación y las formas en que éste debe intersectar su actuación con otras autoridades del país en el propósito de garantizar la educación intercultural de los pueblos indígenas mexicanos (fracción II del apartado B) del artículo 2° constitucional y disposiciones aplicables de Ley General de Educación).¹¹³ El régimen venezolano, en cambio, va más allá. Vincula la supervivencia de las lenguas autóctonas de sus pueblos con los procesos educativos interculturales y bilingües que han de dar marco a una educación propia fincada en las modalidades y métodos tradicionales de transmisión del conocimiento de cada comunidad. Por otra parte, reserva la posibilidad de que el influjo cultural se produzca en sentido contrario. Esto es, que los aportes culturales de cada pueblo y comunidad indígena puedan revertir en los programas educativos nacionales, especialmente, de las instituciones de educación superior de ese país.

Por último, el régimen jurídico canadiense nos ofrece un conjunto de leyes e instituciones bastante heterogéneo en lo que concierne a los derechos de sus pueblos aborígenes. Por un lado, se observa, cómo, ciertos factores de orden histórico condujeron al reconocimiento de la libre determinación de esos pueblos sobre grandes espacios territoriales y, cómo, dicho reconocimiento fue quedando supeditado en las últimas décadas

¹¹³ Nos referimos a la fracción IV del artículo 7o. de la *Ley General de Educación*.

a una política selectiva de reexpedición de títulos ligada a territorios de escaso interés estratégico para el Estado.

Por otra parte, destaca un régimen de segregación educativa y de asimilación ominoso de la niñez indígena del Canadá, que a la fecha no se ha desmantelado del todo (pues aún existen algunas escuelas-internados para niños indígenas en ese país). Situación que afectó la base cultural y las lenguas autóctonas de algunas generaciones indígenas que explica en parte la ausencia de una legislación articuladora del lenguaje y del proceso educativo como fórmula para garantizar los derechos lingüísticos y culturales de esos pueblos indígenas.

No obstante lo anterior, resultan rescatables las experiencias que derivan del propio desarrollo reciente de la legislación antidiscriminatoria canadiense. Ésta, se ha ido perfeccionando y ramificando poco a poco en múltiples áreas secundarias, en el propósito de erradicar la discriminación por motivos étnicos, de color, religión, preferencia sexual y discapacidad física o mental. Esa legislación es digna de considerar, pues cuenta con mecanismos, instituciones y sistemas de sanciones bastante eficaces y sofisticados en la prevención y eliminación del fenómeno (aunque cabe precisar, que ese desarrollo ha sido impulsado para tratar de contrarrestar las situaciones de odio interétnico extremo, suscitadas por una política migratoria un tanto equívoca, más que para resolver integralmente el problema de discriminación de sus pueblos autóctonos).

CAPÍTULO VI

Eficacia de la legislación federal en el futuro

A. Antecedentes

1. Justificación

Las preguntas medulares de este capítulo serían las siguientes: ¿es posible identificar campos normativos que sea necesario legislar en materia de los derechos indígenas consagrados en el artículo 2º constitucional distintos a la no discriminación y los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas? ¿Es plausible coadyuvar en este ámbito a la construcción de un sistema normativo federal que resulte plural, aproveche complementariedades y acepte contradicciones derivadas de la diversidad cultural y la coexistencia y aplicabilidad de sistemas jurídicos distintos en un mismo territorio?

¿Por dónde empezar? Esta es una tesis que no puede proponer imposibles. Al igual que muchos expertos en el tema, Rodolfo Stavenhagen, en su carácter de relator especial de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas durante su visita a México en 2003, aconsejaba como resultado de su diagnóstico que, para regularizar y poner en orden al país en materia de derechos indígenas era necesario renegociar la reforma constitucional de 2001 en México, porque no había satisfecho las expectativas que había planteado el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ni la iniciativa formulada por la COCOPA en los acuerdos de pacificación de San Andrés Larraínzar, Chiapas¹.

El Relator Especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

Esa recomendación al poder legislativo otrora concreta, conveniente e ideal para nosotros, posiblemente hubiese prosperado, si las condiciones políticas del país lo hubieren permitido y, si, en realidad, el Ejecutivo mexicano la hubiese impulsado con todo el peso y capacidad de maniobra política que tenía todavía en 2003. Sin embargo, el destino de dicha sugerencia no fructificó, como muchas otras provenientes de comisionados y representantes de

¹ La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés, firmados por el Gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica. Por ello la reforma ha sido impugnada por el movimiento indígena organizado que demanda insistentemente su revisión, como condición necesaria para lograr la paz en el país y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además, en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT (1989), ratificado por México, particularmente en lo referente a la consulta a los pueblos indígenas. *Cfr. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas en visita oficial a México del 1º al 18 de junio de 2003*, (Rodolfo Stavenhagen, de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU), (E/CN.4/2004/80/Add.2), 23 de diciembre, 2003, párrafo 57, p.19. Puede consultarse el texto también en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/172/98/PDF/G0317298.pdf?OpenElement>. Consulta de 20 de agosto, 2008.

organismos especializados de la ONU, la OEA u otras organizaciones internacionales de derechos humanos de las que México es miembro en el ámbito internacional. El divorcio entre la política exterior mexicana y lo que ocurre en el ámbito interno es bien conocido por todos:

México se ha adherido a causas de derechos humanos en el pasado. Ha firmado, y en ciertos casos ratificado, una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos. Ha brindado asilo político a refugiados que huían de los regímenes brutales de América Central, así como a los exiliados del cono sur que eran perseguidos en sus respectivos países como consecuencia de sus actividades políticas. Asimismo, los máximos dirigentes mexicanos han expresado frecuentemente su compromiso con el respeto de los derechos de sus conciudadanos.

Sin embargo, esta aceptación pública de los derechos humanos no se había traducido en un genuino respeto de los mismos a nivel interno. Aun cuando suscribía tratados, México adoptaba medidas que violaban abiertamente los principios básicos reconocidos en estos documentos. Aun cuando protegía a disidentes y opositores de otros países, México silenciaba, perseguía y en algunos casos cometía masacres contra los disidentes políticos mexicanos. Aun cuando expresaba su voluntad de proteger los derechos humanos, México basaba su política exterior en la interpretación radical de un principio que dejaba prácticamente sin efecto dicha voluntad—un principio según el cual los Estados y los actores internacionales no deben interferir en los asuntos internos de las naciones soberanas incluso en casos de serias violaciones a los derechos humanos².

No obstante que el gobierno mexicano anterior buscó paliar esa dicotomía en el campo de los derechos humanos, la posibilidad de sugerir actualmente cambios al marco constitucional de los derechos indígenas -tal como están consagrados a la fecha en la Carta Magna- nos parece fuera de lugar. Mientras el gobierno anterior dio muestras de permitir la injerencia internacional,³ hizo propuestas de cambios constitucionales⁴, instituyó algunas

² S/A “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior”, en *México: el Cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, Informe de Human Rights Watch*, mayo 16, 2006, p.1. Disponible en línea, <http://www.hrw.org/es/node/11321/section/4>. Consulta de 14 de julio, 2008.

³ En términos generales, la administración anterior tuvo buena disposición a recibir críticas y debatir las recomendaciones de actores internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, recibió catorce misiones investigadoras integradas por representantes de la ONU y de la OEA, en el marco del acuerdo de cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Según los términos de ese acuerdo, la administración se comprometió a colaborar con la Oficina del ACNUDH a fin de evaluar y mejorar las prácticas de derechos humanos vigentes en el país [...] Con ese acto de política exterior, México sostuvo un enfoque novedoso en materia de relaciones internacionales y en el tratamiento de la problemática de los derechos humanos [...] La administración firmaría un segundo acuerdo con el ACNUDH en el 2002, dando inicio a una segunda fase de colaboración en la cual la oficina de la ONU trabajó conjuntamente con un equipo de expertos mexicanos a efecto de elaborar un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México que concluyó en 2003 y varios programas. *Apud., ibidem.*, pp. 1 y 16.

⁴ En el 2002, por ejemplo, el gobierno federal creó una Subcomisión de Armonización a fin de promover el debate entre representantes del gobierno y de la sociedad civil sobre cómo promover la incorporación de normas de derechos humanos reconocidas en los tratados internacionales ratificados por México en la legislación interna. La solución propuesta por el grupo fue una reforma a la Constitución que le daría rango constitucional a las normas internacionales. De esta manera, las víctimas de violaciones de derechos humanos podrían solicitar su cumplimiento por vía judicial ante tribunales federales. Sin embargo, justo antes de enviarla al Congreso, el gobierno decidió modificar la iniciativa, restringiendo su ámbito de aplicación a

organizaciones para coordinarlo⁵ y promulgó leyes en materia de discriminación y derechos lingüísticos,⁶ el gobierno, actual no ha dado visos de querer impulsar la reforma de los preceptos en cuestión (los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), ni seguir con la misma tendencia de apertura hacia la armonización jurídica.⁷ Lo que dificulta para nosotros todo propósito encaminado a sugerir cambios a nivel constitucional.

2. *Limitaciones socio-jurídicas*

Sirva esto de marco introductorio para justificar el acotamiento que vamos a hacer desde el punto de vista científico en este capítulo. Aunque la tesis es un trabajo que debería eslabonar un sistema que vincule los derechos indígenas desde una perspectiva socio-jurídica exhaustiva - lo que supondría la construcción de un modelo de Constitución ideal- no lo vamos a hacer, considerando precisamente las limitaciones que nos impone la realidad de una reforma constitucional inacabada, esto es, que presenta muchas aristas y candados, tal como lo vimos al abordar el análisis de las normas en el capítulo III. No obstante ello, la Constitución vigente será nuestro referente jurídico en este apartado. Esta ruta de análisis, creemos, podrá llevarnos a abrir brecha, identificar contradicciones, campos nuevos, conceptos y criterios de aproximación que haría falta desarrollar e incorporar para poder apoyar la labor del legislador ordinario a escala nacional con proposiciones de vinculación concretas, flexibles y conceptos menos propensos a reproducir esquemas de dominación en sistemas federales como el mexicano.⁸

Para ese propósito, creemos que debemos completar antes nuestro aparato crítico por vía comparativa también, ya que el mismo fue alimentado tan sólo parcialmente con lo que llevamos andado. Este marco teórico nos permitirá ofrecer no sólo una propuesta legislativa más aterrizada respecto de los campos que la legislación secundaria nacional aún no ha contemplado, sino precisamente posibilitar la articulación integral de las reflexiones

aquellas obligaciones de derechos humanos ya previstas en la Constitución. En tanto que dichos cambios se realizaron sin consultar al grupo de trabajo, se suscitó una polémica nacional que haría fracasar la iniciativa en el Congreso. La reforma nunca fue aprobada. *Apud. Ibidem.*, p. 10

⁵ El gobierno convirtió al Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). A diferencia del INI, la CDI fue creada con el propósito de influir en el diseño de las políticas públicas. Si bien continúa trabajando en ciertos proyectos del INI destinados a brindar asistencia a las comunidades indígenas, la CDI trabajó en conjunto con todas las agencias del gobierno federal a fin de garantizar que múltiples políticas públicas respetaran los derechos de los pueblos indígenas y la diversidad cultural. *Apud. Ibidem.*, p. 12

⁶ Entre otras, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley Nacional de Derechos Lingüísticos de los pueblos indígenas*.

⁷ El gobierno en turno es menos proclive a aceptar ingerencias de las organizaciones internacionales en el ámbito interno. En marzo de 2008, por ejemplo, se produjo una reacción inusitada por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México a un informe de Human Rights Watch intitulado "La Comisión Nacional de Derechos Humanos : Una evaluación crítica". Véase S/A "Comisión de derechos humanos distorsiona informe de HRW", *Portal de Noticias de Human Rights Watch, defendiendo los derechos humanos*, abril 17, 2008, en <http://hrw.org/spanish/docs/2008/04/17/mexico18585.htm>. Consulta de julio 10, 2008.

⁸ Estamos conscientes de que en estos momentos, "los partidos políticos prestan poca atención a la problemática indígena y las agendas legislativas a nivel federal y estatal le atribuyen baja prioridad". , en *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 61. p. 19.

de orden teórico que hemos vertido hasta este momento por separado. Necesitamos construir un enlace en el sentido sistémico extensivo e instrumental a la vez en los diversos campos estudiados. Es decir, que abarque la dimensión individual y social de los derechos fundamentales; los nexos entre los preceptos consagrados en nuestra *Carta Magna* y las directrices de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas*; la vinculación y traslación de normas internacionales a partir de la propia Constitución y la Jurisprudencia de la Corte de 1999, las correlaciones entre otros instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos y las normas y experiencias sistémicas y aplicativas de otros ordenamientos jurídicos en campos análogos a los objetos de regulación de las dos primeras leyes reglamentarias mexicanas en materia de derechos indígenas (*Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y *Ley Nacional de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*).

Un vistazo comparativo a las Constituciones de Iberoamérica nos hace pensar que, en tratándose de armonización de normas internacionales, sobre todo las relativas a las que consagran los derechos humanos, la Constitución mexicana está rezagada (es una de las más antiguas), y confirma los escollos que ya habíamos estudiado con anterioridad. Loretta Ortiz califica a nuestra Carta Magna a este respecto como una Constitución del *silencio*⁹.

Por una parte, a diferencia de casi todas las Constituciones que se han ido abriendo a la enumeración, definición y amparo de los derechos fundamentales en sentido *lato*, la Carta Magna mexicana es omisa en explicitar el carácter normativo y la aplicabilidad directa que debe dársele a los preceptos internacionales y nacionales cuando se refieran a derechos humanos. No especifica tampoco que dichos derechos abarcan indistintamente la esfera de los derechos y libertades individuales o colectivos, ni pone en claro o reordena las pirámides jurídicas de sus normas internas frente a las normas internacionales suscritas por México como Estado soberano¹⁰.

Quizás los razonamientos que esgrimimos anteriormente, con base en el criterio asentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999 sobre la posición jerárquica y los alcances interpretativos del artículo 133 constitucional¹¹, resulten endeble aún para superar a fondo las tres dificultades señaladas en ese *silencio* de nuestra Constitución (dado que la ejecutoria es aislada, y dista mucho aún para que se convierta en jurisprudencia). Sin embargo, por el momento, no contamos con otros apoyos constitucionales para sustentar con suficiencia la incorporación genérica de normas internacionales en nuestro esquema jurídico. Lo que nos permitiría reducir ese rezago.

¿Cómo armonizar entonces los compromisos asumidos por México en materia de derechos humanos? ¿Qué valor debemos dar en concreto al *corpus* internacional, esto es, a los preceptos contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*; la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*; la

⁹ Loretta Ortiz Ahlf, “Integración de las normas internacionales de derechos humanos en los ordenamientos estatales de los países de Iberoamérica”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Volumen III, 2003.

¹⁰ *Apud. Ibidem.*

¹¹ Véase Hugo Perezcano Díaz, “Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 2007, pp. 249-279.

Convención Americana de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño, y toda la serie de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México?

Pues nada, que, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, si dichos instrumentos no contravienen artículo alguno de nuestra Constitución, tienen jerarquía constitucional y, por lo tanto, deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos desde el punto de vista del procedimiento de incorporación. Sin embargo, para asegurar la efectividad de ese criterio, ¿qué nos convendría sugerir en los diferentes ámbitos que comprenden los derechos fundamentales? Simplemente idear un procedimiento legislativo de recepción de normas que amarre ese criterio y que permita garantizar su aplicabilidad directa. Esto es, proponer una ley orgánica modelo¹² que incluya normas de remisión en el rubro de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Nos preguntamos, ¿ello sería suficiente? No, “aún cuando México ha sido capaz de incorporar las normas internacionales en legislación nueva, se ha mostrado en gran medida incapaz de incorporarlas en la legislación existente”¹³

De esta manera, si bien, la remisión de normas contenidas en esa ley reglamentaria podría ser la salida para posibilitar el traslado de normas internacionales sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas al ámbito de nuestro sistema federal, (el cual es, nuestro objeto de estudio), dicha ley tendría que contener necesariamente no sólo normas genéricas o específicas de remisión, así como normas que permitan su ramificación adecuada, sino también mecanismos efectivos para su implementación¹⁴.

¹² Para efectos de este trabajo entenderemos por Ley orgánica aquella ley ordinaria que se encargaría de reglamentar la organización de los poderes públicos encargados de aplicar a nivel nacional las normas constitucionales consagradas en el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Apud. Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del Derecho*, (Editorial Porrúa, México, D.F.), 1975, p. 89.

¹³ “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior”, *op.cit.*, ver nota 2, p. 9. En el plano jurídico, lo ideal sería lo que sugiere Manuel Becerra Ramírez: “Para terminar la vaguedad o ambivalencia del esquema constitucional mexicano de recepción del derecho internacional es recomendable adoptar la fórmula que es vigente en muchas Constituciones, sobre todo las europeas, de que el derecho internacional, inclusive las normas y principios generalmente reconocidos, son parte del derecho interno. Esto significa una incorporación saludable del derecho internacional consuetudinario y de las resoluciones de los organismos internacionales en la Constitución mexicana”. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., c2006, p. 144.

¹⁴ Desafortunadamente, el impacto potencial de las nuevas leyes se ha visto limitado por la incapacidad de establecer mecanismos efectivos para su implementación. Por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tiene poder limitado para implementar la legislación que busca prevenir la discriminación, puesto que no puede efectuar recomendaciones o imponer sanciones. Además, dispone de un presupuesto

3. Contexto socio-político

Ahora bien, habida cuenta de la necesidad de diseñar o construir una ley orgánica que regule los derechos indígenas en México a fin de llenar los huecos que nos faltan, nos preguntamos, ¿qué campos habría que considerar a nivel nacional? Y, ¿qué enfoque deberíamos aplicar en estos momentos para configurar esos campos sobre bases fiables desde el punto de vista socio-jurídico?

Para ello, vamos a regresar al estudio comparativo elaborado por Jean E. Jackson y Kay B. Warren,¹⁵ sobre los cambios de percepción contextual y de orientación de las luchas indígenas que han ocurrido en los diversos contextos latinoamericanos, (a partir del reconocimiento de los derechos indígenas en la mayoría de las Constituciones). Voy a destacar, sobre todo, aquellos aspectos del diagnóstico que guardan relación con nuestra hipótesis y que, en mi opinión, explican la situación y los cambios ocurridos en México a partir del 2001.

Con un criterio socio- antropológico amplio, los autores estiman que las reformas de los textos constitucionales latinoamericanos han tenido una “complicada implementación” en los países por tratarse de una traslación idealizada de principios que resultó bastante ambigua. Por un lado, las reformas, en sí, fueron utilizadas por las élites gobernantes como estrategia semiótica de dilación para expresar a los ciudadanos en general estar atentos a la satisfacción de sus necesidades e intereses, (no obstante los límites que el modelo neoliberal mostraba ya para hacerlo). Fue una forma para diluir oposiciones y marginar también a los elementos sociales más radicales. Las estructuras antiguas del poder y las formas de discriminación étnica y racial continuaron profundamente enraizadas en países como el nuestro, así como las prácticas de despojo de los territorios indígenas. Se han asesinado o encarcelado a muchos líderes indígenas en los últimos años¹⁶.

Jackson y Warren observan que la pluriculturalidad inserta en dichas reformas ha coadyuvado, en algunos casos, a velar o disimular el carácter racista y de discriminación que posee el neoliberalismo basado en un enfoque individualista y de opciones libres. La neutralidad que profesa el término esconde los tópicos de raza, poder y privilegios, profundizando la concentración de la riqueza, el control local y las decisiones sobre el desarrollo, administración y destino de los recursos, a través de una política de mayor descentralización, y, por consecuencia, de mayor pérdida del control de los pueblos indígenas sobre sus recursos.

Frente a ello, dichos investigadores nos hacen ver un cambio de tono en los discursos más recientes de líderes y organizaciones indígenas del continente. Se habla ahora de reclamos por mayores espacios en la toma de decisiones nacionales, de diferenciación de culturas, de recuperación de la memoria histórica y conservación del

demasiado limitado como para alcanzar un impacto amplio y efectivo a nivel nacional. “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior”, *op.cit.*, p. 9.

¹⁵ Jean E. Jackson y Kay B. Warren, “Indigenous Movement in Latin America 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions”, en *The Annual Review of Anthropology*, 2005, pp. 549-573.

¹⁶ *Cfr.Ibid.*, p. 552.

hábitat propio con tintes ecologistas. Viraje que ha resultado ser una estrategia muy inteligente para negociar con mayor efectividad frente a la clase dominante y el gobierno, comparada con la estrategia política de simple reclamo por la autodeterminación y la autonomía, alejando con ello las suspicacias de *balcanización* o escisión ante una opinión pública manipulada por los medios y la ideología de la inseguridad. “Las más efectivas líneas de acción en algunos casos han resultado ser precisamente los discursos indígenas que ponen a la nación por delante y de frente, es decir, como un proyecto pluricultural, multilingüe y multiétnico, ante las amenazas de gobiernos neoliberales que han colocado los intereses y el patrimonio cultural del país en manos extranjeras”.¹⁷ Este énfasis también aleja la tentación o la idea de secesión o separación de la nación.

Ambos autores, consideran que es un momento propicio para impulsar cambios con esa orientación, porque algunos sectores de la sociedad han empezado a convencerse que las comunidades indígenas poseen la estatura moral que no tiene la cultura dominante, ni los poderes instituidos. “Los pueblos indígenas representan legitimidad, democracia y universalidad porque el capital político de los mismos se ha resignificado como culturas que se revitalizan y se valoran a si mismas”¹⁸.

4. Eje articulador y marco conceptual

Ahora bien, ¿qué elementos teóricos podrían respaldar los contenidos temáticos de una ley orgánica que pudiera potenciar esos cambios? ¿Qué avances conceptuales podrían recabarse para respaldar una proposición reglamentaria de esa envergadura?

En primer término, el concepto de interlegalidad,¹⁹ tal como lo maneja Marc Amstutz.²⁰ Este investigador afirma que la interlegalidad (en el caso europeo), supone una superación momentánea de la teoría de la primacía del orden jurídico que establece una relación rígida de supra-subordinación entre normas jurídicas, admitiendo la posibilidad de que las normas acordadas entre miembros de una comunidad puedan privar en un momento dado sobre los Derechos Estatales. ¿Por qué nos interesa este tratamiento conceptual y no otro, si se refiere a un fenómeno supra-nacional de un contexto como el de la Unión Europea? Porque resulta trasladable al ámbito nacional, dado que resuelve teóricamente los nexos entre sistemas jurídicos de culturas diferentes que no buscan sustituir, reemplazar o inmiscuirse en otros sistemas jurídicos, sino que sólo intentan armonizar o unificar su

¹⁷ Cfr. *Ibid.*, p.555.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ Término acuñado por Boaventura de Sousa Santos.

²⁰ Véase “In-Between Worlds: *Marleasing* and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning”, en *European Law Journal*, Vol.11, Nº 6, November 2005, pp. 766-784. El autor sostiene como hipótesis central que la interlegalidad sólo puede ser “constitucionalizada” por sí misma. El punto medular es que tal proceso no puede alcanzarse ligando procesos de gestación jurídica heterárquicos con procesos de dimensión democrática que son públicos y jerárquicos por naturaleza. La ligazón se da sólo con procesos que se auto-organizan a través de una práctica de prueba y error que no es accesible ni para el Estado, ni para los individuos. Para demostrarlo, Amstutz basa su tesis en la teoría de la evolución legal o jurídica, la cuál, se interesa por conocer cómo es que el Derecho puede mantener sus características ante los diversos cambios evolutivos de la sociedad. Amstutz da a la interlegalidad un tratamiento no estrictamente legal, ni político, sino sociológico. Para él debe entenderse la palabra constitución o constitucionalización como una herramienta de integración de normas legales que regulan procesos de la vida real.

conducta de manera más o menos homogénea en las espacios que forman parte de una unidad.

Si consideramos que la interlegalidad está, de algún modo presente en México, en la base misma de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas, al remitir el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la esfera de competencia estatal. Este criterio tan simple, puede ser de gran ayuda, a la hora de definir los ámbitos de competencia de los diversos niveles de autoridad que entrañaría nuestra propuesta y las formas variadas de relación que podrían producirse o generarse de manera abierta entre los sistemas jurídicos estatales e indígenas (bajo el mandato constitucional de consulta o participación de los pueblos indígenas en las decisiones).

A nuestro parecer, este encuadre teórico puede facilitar una relación sistémica en los basamentos del ordenamiento descentralizado en su conjunto. A la vez que propicia compatibilidades o puntos de convergencia normativos, podría fomentar la formación de especificidades jurídicas a nivel local (como un proceso institucional de aprendizaje que cada entidad realizara a su modo, a través de pruebas y errores en su interrelación con los órdenes jurídicos de los pueblos indígenas asentados en los respectivos territorios) y, como un proceso que hace uso del potencial reflexivo que involucra a los sistemas jurídicos indígenas, en el que cada pueblo o comunidad pudiese decidir cómo vincularse con las diferentes instancias estatales con las cuáles entrarían en relación. Lo que se acercaría a esta frase, por ahora utópica, de Jackson y Warren, “el pluralismo legal debe ser visto como una pluralidad de procesos interconectados que están en continua evolución”.

El principio, a nivel de diseño de la ley orgánica en cuestión, buscaría constituir un orden legal policéntrico, no a través del Derecho Sustantivo, sino del Derecho de Procedimiento. No se metería con los contenidos de cada sistema jurídico, influiría más bien en los nexos y en las doctrinas metodológicas de otros dispositivos nacionales relacionados con los sistemas jurídicos indígenas. Sería una regla de definición de esferas ante el conflicto de leyes (sólo de manera secundaria, sería una norma interpretativa).

Desde una perspectiva de conjunto, este planteamiento basado en la interlegalidad coadyuvaría a desarrollar un nuevo proyecto de nación multiétnica y multicultural, configurado por las unidades culturales que lo componen, como elementos abiertos a su propia evolución social. Desde un punto de vista socio-estructural, ello equivaldría a que cada elemento del subsistema, fuese receptor de las perturbaciones del mundo exterior y, por lo tanto, cada elemento crearía la posibilidad de elegir el camino para llevar al subsistema hacia donde fuese más efectivo. El valor resultante, en este caso sería, el de la auto-organización a nivel estatal en función de las diferenciaciones inherentes a una sociedad y claro, la respuesta equilibradora de los elementos normativos que supondría su enlace orgánico a nivel federal.

B. Propuesta de Ley reglamentaria del Artículo 2º Constitucional

1. Complejidad jurídica y política

Los lineamientos o directrices generales hacia los cuales apunta la propuesta que a continuación presentamos son dos: por un lado, la armonización de normas internacionales en materia de derechos humanos, asumidas por México, en su carácter de Estado soberano [fundamentalmente la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007)²¹, el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989)²² y otros instrumentos regionales aplicables]. En la medida en que estamos sujetos a la jurisdicción universal de los derechos humanos, es preciso actualizar nuestras leyes conforme a los tratados y convenios internacionales que hemos suscrito. Por otro lado, la intervención del Estado para asegurar el equilibrio de las disparidades políticas, económicas, sociales y culturales entre los pueblos indígenas y la sociedad en general. Normas que hagan posible el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y que preserven la composición pluricultural de la nación. “Esos derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, son indivisibles e interdependientes y alcanzan a todos”²³.

Los problemas que actualmente enfrentan los pueblos indígenas del país son muy variados. Rodolfo Stavenhagen los resume así:

La vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas presenta varias aristas. Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia. La discriminación contra los indígenas se manifiesta en los bajos índices de desarrollo humano y social, la extrema pobreza, la insuficiencia de servicios sociales, la manera en la cual, las inversiones y proyectos productivos son puestos en práctica, y la gran desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos entre indígenas y no indígenas²⁴

Por otra parte, la política del Estado hacia los pueblos indígenas en los últimos años ha sido más o menos parecida:

La actual política estatal hacia los indígenas procura lograr soluciones negociadas a los “focos rojos” conflictivos, promover y apoyar actividades productivas y proveer servicios

²¹ *Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en la 107ª Sesión plenaria del 61º período de sesiones, el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. Disponible en línea, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement> Consulta de febrero 15, 2008.

²² *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, (2ª ed., OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima), 2007. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse en: http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=1380&Itemid=1152. Consulta de febrero 15, 2008.

²³ Porfirio Muñoz Ledo, *La ruptura que viene, crónica de una transición catastrófica*, (Grijalbo, México D.F.), c2007, p. 271.

²⁴ *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, ver nota 1, p. 2.

sociales diversos a las comunidades. No se aparta mayormente de la orientación que ha caracterizado al indigenismo durante más de medio siglo, pero se encuentra muy restringida por las limitaciones y los recortes al presupuesto público, así como la evidencia de que la problemática de los pueblos indígenas no es de alta prioridad para el Estado mexicano. La educación indígena bilingüe e intercultural ha sido una de las actividades más visibles del indigenismo mexicano, y sin duda constituye un aporte a los derechos culturales de los pueblos indígenas; sin embargo, los indicadores referidos a este sector educativo se encuentran aún por debajo de la media nacional.²⁵

2. *Objetivos y normas generales*

En vista de lo anterior, los objetivos de nuestra propuesta de Ley reglamentaria podrían quedar resumidos así:

- Garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en el artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes, convenios y pactos internacionales suscritos y ratificados por el Senado de la República²⁶.
- Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos, comunidades indígenas y de sus miembros.
- Proteger la integridad territorial, formas de vida y desarrollo sustentable de los pueblos indígenas, con fundamento en la unicidad y carácter singular de las diásporas cognitivas y culturales de dichos pueblos.
- Promover el desarrollo de las culturas de los pueblos originarios en un Estado federal y descentralizado como el de México.
- Establecer los mecanismos de relación entre los pueblos y comunidades indígenas con los órganos del poder público y con otros sectores nacionales.

Ahora bien, las normas que vendrían a atender esos objetivos genéricos serían sustantivas y adjetivas. Las normas sustantivas tendrían dos propósitos u objetivos entrelazados: el establecimiento y coordinación de un régimen jurídico descentralizado que posibilite el desarrollo del pluralismo jurídico en México y que asegure los aspectos políticos inherentes a la autodeterminación de los pueblos indígenas, la integridad de sus territorios y el desarrollo armónico del pluralismo jurídico en las entidades del país (aspecto reglamentario de las hipótesis normativas del apartado A). Y, por el otro, las normas generales que regulen la intervención de los distintos niveles de gobierno en el propósito de garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas por cuanto a lo económico, ecológico, social y cultural (aspecto reglamentario de las hipótesis normativas del apartado B). Las normas adjetivas o de procedimiento, por su parte, definirían la esfera de atribuciones de los pueblos y comunidades indígenas, los ámbitos de competencia de los órganos de autoridad federal,

²⁵ *Ibid.*, párrafo 62. p. 20.

²⁶ Es necesario explicitar en algunos de los preceptos iniciales de la propuesta la remisión de normas internacionales, atendiendo a los razonamientos que hemos vertido anteriormente. Cabe citar a continuación esta observación de la organización Human Rights Watch: “Una posibilidad para incorporar las normas internacionales sobre derechos humanos en la legislación doméstica sería lograr que las obligaciones internacionales del estado fueran directamente aplicables y fuera posible obligar su cumplimiento a través de procedimientos legales ya existentes”. “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior”, *op.cit.*, ver nota 2, p. 9.

estatal y municipal que intervendrían en ambos casos, así como los procedimientos administrativos y los judiciales.

¿Cuáles podrían ser los principios y disposiciones generales de nuestra propuesta?

La estructuración de las disposiciones que a continuación esbozamos intenta combatir la imposición unilateral de decisiones gubernamentales o de particulares tan habitual en el medio indígena mexicano, ya que viola abiertamente el espíritu de los preceptos del artículo 2º Constitucional (incluyendo las normas generales y las de los apartados A y B). Se justifica hacerlo por el número de señalamientos que diferentes organismos internacionales han expresado al respecto.

Si bien el Comité toma nota de las explicaciones proporcionadas por el Estado parte [México] en relación a las reformas constitucionales de 2001 en materia de derechos indígenas, el Comité lamenta que dichas reformas no hayan sido reflejadas en la práctica. El Comité lamenta asimismo que los pueblos indígenas no fueron consultados durante el proceso de la reforma (Art. 2º). El Comité recomienda al Estado parte que ponga en práctica los principios recogidos en la reforma constitucional en materia indígena en estrecha consulta con los pueblos indígenas.²⁷

Cabe citar otro ejemplo, proveniente del Comité de un organismo internacional distinto y acerca de un problema diferente:

Preocupa al Comité la información de que no se consulta debidamente a los miembros de las comunidades indígenas y locales que se oponen a la construcción de la represa hidroeléctrica La Parota o de otros proyectos en el marco del Plan Puebla-Panamá, y de que a veces se les impide por la fuerza que participen en las asambleas locales en relación con la ejecución de estos proyectos. Le preocupa asimismo que la construcción de la represa La Parota podría causar la inundación de 17.000 hectáreas de tierras habitadas o cultivadas por comunidades indígenas y locales de agricultores, lo que provocaría un agotamiento de los recursos naturales y, según se informa, el desplazamiento de 25.000 personas. Además, según el Tribunal Latinoamericano del Agua, violaría los derechos a las tierras comunales que tienen las comunidades afectadas, así como sus derechos económicos, sociales y culturales²⁸.

²⁷ *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México*, (CERD/C/MEX/CO/15), *Concluding Observations/Comments*, Abril 4, 2006. (El Comité examinó en sus sesiones 1731 y 1732 (CERD/C/SR.1731 y 1732), celebradas los días 20 y 21 de febrero de 2006, los informes periódicos 12 al 15 de México que deberían de haberse presentado el 22 de diciembre de 1998, 2000, 2002 y 2004 respectivamente, y que se presentaron refundidos en un solo documento (CERD/C/473/Add.1). En sus sesiones 1752 y 1753 (CERD/C/SR.1752 y 1753), celebradas el 7 de marzo de 2006, el Comité aprobó las observaciones finales, párrafo 12, p. 3. Disponible en línea, <http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/fa99354c159ad0ddc12571570028a094?OpenDocument>. Consulta de 25 de agosto, 2008.

²⁸ Véase *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al examinar el Cuarto Informe periódico presentado por México al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de fecha 9 de junio de 2006 (E/C.12/4/Add.16), aprobadas en las sesiones 13ª, 14ª y 15ª, celebradas los días 9 y 10 de mayo de 2006 y en su 29ª sesión, celebrada el 19 de mayo de 2006, párrafos 10, p. 2. Disponible en línea, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=112#112>. Consulta de 25 de agosto, 2008

Sobre este tópico en particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, se expresó en estos términos:

El Comité insta al Estado Parte a que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por el *proyecto* de la represa hidroeléctrica La Parota u otros proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con estos proyectos que afecten a sus derechos e intereses amparados por el Pacto, en consonancia con el Convenio de la OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Estados independientes²⁹.

Así pues, habría que asentar claramente en nuestra propuesta, que los pueblos indígenas tienen derecho de asumir el control general de sus propias instituciones y formas de vida, sus prácticas económicas, su identidad, cultura, derecho, usos y costumbres, educación, salud y cosmovisión en un mundo que se rige por intereses económicos y culturales totalmente distintos. Que tienen derecho a que se protejan sus conocimientos tradicionales, la integridad de su hábitat y tierras y, en general, la gestión cotidiana de su vida comunitaria a fin de mantener y fortalecer su desenvolvimiento e identidad cultural en condiciones de igualdad.³⁰

Por otra parte, habría que especificar que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la administración, conservación y utilización de los recursos naturales existentes en su hábitat y tierras precisamente para garantizar su viabilidad a futuro.³¹ En ese sentido, el Estado tiene la obligación de promover y desarrollar, por un lado, acciones coordinadas y sistemáticas que garanticen la participación efectiva de los pueblos, las comunidades que los integran y las organizaciones que los representen en los asuntos nacionales, regionales y locales. Por lógica y en contrapartida, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar directamente, o a través de sus organizaciones de representación, en la formulación de políticas públicas dirigidas a estos pueblos y comunidades o de cualquier otra política pública que pueda afectarles directa o indirectamente. Desde esta perspectiva, deben tomarse en cuenta la organización propia y las autoridades legítimas de cada pueblo o comunidad participante, como expresión del ejercicio de su libertad conforme a sus usos y costumbres.³²

²⁹ *Ibid.*, párrafo 28, p. 4 y 5.

³⁰ Con fundamento en los artículos 1, 3, 4 y 5 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), el artículo 5 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y su correlación con los párrafos 1° y 5° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³¹ Con referencia al párrafo V, Apartado A) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el artículo 29 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) y al artículo 7, fracción 1 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989).

³² Véase el primer párrafo del apartado B) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el artículo 32 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) y el artículo 7, fracción 2 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989).

Por ende, ha de reconocerse que los pueblos indígenas tienen personalidad jurídica como entidades de derecho público y como entidades de interés público para fines del ejercicio de los derechos individuales y colectivos que se desprenden del artículo 2 de la Constitución,³³ así como de los que derivan de los tratados, pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por México como entidad soberana en el concierto de las naciones. Cabe hacer notar que, en la misma línea de argumentación, la representación será determinada por los propios pueblos y comunidades indígenas que los integren, esto es, con base en su propia forma de organización, las normas que los rijan, sus tradiciones, usos y costumbres, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución.³⁴

3. *Procedimiento de consulta*

Estos principios o normas declarativas de principios básicos consagrados en la Constitución y correlacionados con normas internacionales, nos hace pensar que la propuesta o proyecto de Ley orgánica debe contemplar ante todo un procedimiento genérico muy pormenorizado que permita garantizar y colegir a la vez esos derechos fundamentales. El derecho de los pueblos a decidir sobre el "uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades" (conforme a lo establecido en la fracción VI, apartado A del artículo 2º constitucional); el derecho a diseñar y operar conjuntamente con autoridades federales, estatales y municipales proyectos públicos (conforme al párrafo 1º del apartado B del artículo 2º constitucional) y el derecho a aprovechar sus recursos productivos sin sustraerse a la posibilidad de establecer asociaciones con particulares en términos de igualdad (conforme a las disposiciones aplicables que establece, en lo conducente, la fracción VII del artículo 27 constitucional, tal como fue reformado en 1992)³⁵.

Ese procedimiento estaría en concordancia con el artículo 21 fracción 2 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), que a la letra reza: "Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales". También, con lo preceptuado por el artículo 7 fracción 3 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989):

Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Los

³³ Se desprende de una interpretación *lato sensu* del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en correspondencia con el artículo 18 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007). El reconocimiento es textual sólo en el caso de las entidades de interés público.

³⁴ Párrafo cuarto y fracción III del apartado A del 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³⁵ Lo que Rodolfo Stavenhagen ha conceptualizado como etnodesarrollo. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT viene a constituir el marco jurídico internacional sobre el que está sustentado ese derecho colectivo de los pueblos indígenas y tribales. "Por supuesto que la viabilidad del etnodesarrollo supone el ejercicio de los propios pueblos indígenas de su derecho, como lo disponen los artículos 8, 9 y 10 del Convenio". José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena, Guatemala-México, c2007, p. 95.

gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se realicen estudios en colaboración con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, cultural y medio-ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

La propuesta que hacemos a continuación tendría que incluir varios preceptos explicativos detallados para sustanciar el procedimiento. Por ejemplo, uno que estableciera que toda actividad o proyecto público o privado que se pretenda desarrollar o ejecutar dentro del hábitat y tierras de los pueblos indígenas deberá presentarse a los pueblos o comunidades indígenas involucrados a través de un proyecto formal. Dichos pueblos fijarán reuniones o asambleas con los proponentes de proyectos, a fin de aclarar dudas sobre el contenido o alcance de los mismos o de las actividades propuestas, así como para sugerir las modificaciones que crean pertinentes.

Por otra parte, los pueblos indígenas tendrían derecho a ser asistidos técnica y jurídicamente en esas reuniones por representantes del ente rector de la política indígena del país o de la entidad donde se encuentre ubicado,³⁶ de otros órganos del Estado y, de cualesquier otras organizaciones indígenas locales, regionales o nacionales. En las reuniones previas podrán participar libremente los miembros del pueblo o comunidad indígena involucrado.

Por razones obvias, los proyectos deberán ser presentados por escrito en versión castellana y en la lengua indígena de que se trate y puestos a la consideración de los pueblos y comunidades con anticipación suficiente a la reunión o asamblea para su estudio (dos o tres meses antes). Éstos deberán contener la información necesaria sobre la naturaleza, objetivos y alcance de los mismos, los beneficios que percibirían los pueblos y comunidades; los posibles daños ambientales, sociales, culturales o de cualquier índole, así como las condiciones que, en un momento dado, dieran lugar a reparación en favor de los mismos. Éstos serían los requisitos mínimos que dichos proyectos deberán contener para que puedan ser evaluados, analizados y consensuados por los pueblos indígenas de que se trate. Asimismo, los pueblos y comunidades indígenas deben contar con el apoyo técnico suficiente del ente ejecutor de la política indígena del país y demás instituciones del Estado, al igual que de las organizaciones indígenas nacionales, regionales o locales (aunque, en ningún caso, dichas organizaciones o autoridades podrán suplantar las decisiones o incidir en la forma en que cada pueblo las tome).

En caso de que los pueblos y comunidades indígenas involucrados expresen su oposición a algún proyecto en estudio, debe preverse que los proponentes tengan derecho a presentar otras alternativas, continuando así el proceso de análisis y discusión de propuestas, a fin de propiciar acuerdos justos que satisfagan a las partes. Queda prohibida la ejecución de cualquier tipo de proyecto en el hábitat y tierras indígenas por persona física o jurídica de carácter público o privado que no hubiese sido previamente aprobado por los pueblos o comunidades indígenas involucrados conforme a este procedimiento. En caso de

³⁶ En función de la distribución de funciones y esferas de competencia de los órganos que estructuramos más adelante como encargados de la aplicación de esta prefiguración de Ley.

incumplimiento, la ley podría tipificar la comisión de delitos específicos y de las sanciones correspondientes.

Por cuanto toca a la estructura de las reuniones o asambleas para discutir proyectos, se deben observar las formalidades, usos y costumbres de cada uno de los pueblos o comunidades indígenas de que se trate. Lo mismo por cuanto a la toma de decisiones. Los representantes del ente rector de la política indígena del país, así como de las organizaciones indígenas locales, regionales o nacionales, a solicitud de las autoridades tradicionales de la comunidad indígena podrán apoyar logísticamente en la realización de estas asambleas. En ningún caso deberá obligarse a los pueblos o comunidades indígenas a implementar mecanismos de toma de decisiones distintas a los propios. El mismo procedimiento se observará cuando cualquiera de las partes desee revisar o abrir a discusión algún proyecto en ejecución, o bien, extender sus efectos o alcances espaciales, de actividad o de uso de recursos. En esos supuestos, la nueva propuesta tendría que ser sometida a consideración de los pueblos y comunidades, cumpliendo nuevamente con el procedimiento descrito. Los proyectos que sean sometidos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y que sean aprobados por los pueblos indígenas en cuestión deberán formalizarse como acuerdos escritos. Dichos acuerdos deben contener las condiciones de su ejecución. En caso de incumplimiento de los acuerdos y de las condiciones pactadas por parte de los promoventes, los pueblos y comunidades indígenas podrán ejercer las acciones legales a que haya lugar ante los tribunales agrarios o de la jurisdicción ordinaria, según el caso.

Los órganos, entes y demás organismos del Estado, las instituciones privadas o los particulares, no podrán ejercer acciones que puedan desvirtuar o debilitar la naturaleza, el rango y la función de las autoridades legítimas de los pueblos y comunidades indígenas (Asambleas de comuneros, Consejos de Mayores o de Ancianos, etc). Los pueblos y comunidades indígenas podrán intentar la acción de amparo contra las actuaciones de cualquier dependencia o institución pública que pretenda ejecutar proyectos dentro del hábitat y tierras indígenas sin su consentimiento y sin haber cumplido con el procedimiento descrito, o bien, ante los tribunales competentes, cuando se trate de violaciones o contravenciones de particulares. Los tribunales serán competentes para resolver lo que proceda de conformidad con el artículo 2º constitucional y con lo establecido en la propuesta de Ley. Los pueblos y comunidades indígenas podrán solicitar la suspensión inmediata de las actividades y la nulidad de las concesiones o autorizaciones otorgadas por el Estado, cuando los proponentes o encargados de la ejecución de un proyecto, violen lo acordado con los pueblos y comunidades indígenas. Ello, independientemente de lo que corresponda proceder por la vía penal.

C. Prefiguración de campos regulativos

Ahora bien, la configuración de campos que vendrían a formar parte de nuestra propuesta reglamentaria, toma en cuenta que los derechos indígenas consagrados en el artículo 2º, son derechos fundamentales del ser humano en su doble dimensión, social e individual. Para esa tarea, cabe abundar sobre la metodología que hemos seguido. Primero, identificamos la naturaleza del campo jurídico al que pertenecen los distintos párrafos del precepto

constitucional, luego analizamos los problemas socio-jurídicos que tienen que ver con él,³⁷ después revisamos el tratamiento jurídico que han recibido dichos problemas en las normas internacionales que hemos tomado como eje.³⁸ Posteriormente, ponderamos la posible remisión complementaria de éstas al ámbito interno, justipreciando qué vínculos, enlaces o ajustes habría que incorporar a la legislación secundaria para que esa remisión resulte plausible sin contravenir ni desvirtuar la voluntad del legislador constituyente. Por último, procedemos a sustanciar los enunciados que integrarían cada campo y las normas que podrían representar una propuesta jurídica satisfactoria y viable desde el punto de vista sistémico y de eslabonamiento integral en nuestro sistema jurídico.

Los campos que pudimos identificar son los siguientes: derechos de propiedad, derechos económicos, derechos políticos, derechos culturales, derechos sociales, competencia jurídica, instituciones y procedimientos.

1. Derechos territoriales³⁹

Este campo es muy vasto. Comprende diversos tipos de derechos correlacionados que pueden desprenderse de los preceptos consagrados en el artículo 2° de la Constitución, a la luz de su interpretación como derechos fundamentales y su tratamiento ligado a las normas del plano internacional. A saber: propiedad, propiedad colectiva, integridad, uso ecológico y aprovechamiento sustentable del hábitat, recursos y tierras de los pueblos indígenas como pueblos originarios del país.⁴⁰ Nuestra propuesta de reglamentación y remisión de normas

³⁷ Nos allegamos para ello de información variada. Por ejemplo, el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas en visita oficial a México* de 23 de diciembre, 2003, *op.cit.*, ver nota 1, 24 p. Este informe sobre la situación de los indígenas de México fue realizado por Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas. Se basa en información recibida de distintas fuentes documentales y en entrevistas con autoridades federales, estatales y municipales, líderes y representantes de comunidades indígenas, de asociaciones de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, durante su visita oficial a México del 1° al 18 de junio de 2003.

³⁸ Fundamentalmente, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (ver nota 21), y el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (ver nota 22), entre otros dispositivos internacionales. Procuramos revisar y correlacionar las normas contenidas en ambos instrumentos internacionales, para evitar cualquier posible cuestionamiento que lleve al descarte de los preceptos de la Declaración como apoyo científico, argumentando el carácter no vinculante de sus normas.

³⁹ “Una de las causas principales de los conflictos radica en la cuestión de la tierra. La reforma agraria, que benefició a más de 3 millones de campesinos a partir de 1917, dejó en su cauda un sinnúmero de problemas no resueltos. La desigualdad social y económica se mantuvo mediante formas de corrupción y simulación a favor de la gran propiedad, aunada a la creciente presión demográfica sobre los recursos agrícolas. Un número cada vez mayor de campesinos pobres carece de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en Estados Unidos, y emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta de una política efectiva de apoyo a la economía campesina durante muchas décadas”(…) “La CNDH concluye que en materia agraria se observa una ausencia sistemática de procuración e impartición de justicia, dilación en los procedimientos de resolución de los conflictos, procedimientos jurisdiccionales lentos y resoluciones expedidas con vicios de origen, con lo cual se ve gravemente afectado el derecho de las comunidades a la tierra y aumenta el peligro de una elevada explosividad social”.

Informe del Relator Especial (México)..., *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 17 y 19, respectivamente, pp. 7-8.

⁴⁰ El campo de los derechos territoriales se refiere a los derechos fundamentales de que gozan los pueblos indígenas respecto de un espacio dado, en tanto que dichos pueblos constituyen grupos sociales étnicamente diferenciados del resto de la población del país (como comunidades integrantes de un pueblo indígena que

internacionales plantea como hipótesis central, que el Estado, como sujeto activo de la relación jurídica, se encuentra obligado a intervenir en los diferentes ámbitos para garantizar cada uno de dichos derechos. Razón que justifica y sustancia un régimen jurídico social nuevo.⁴¹

Por ende, el Estado, en primer término, ha de reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su hábitat y los derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado. Asimismo, debe garantizar que la propiedad que los pueblos ejercen sobre dichos espacios es de carácter colectivo, habida cuenta que, dicha condición, resulta indispensable para desarrollar y proteger con eficacia las formas de vida y la cultura de tales pueblos indígenas a lo largo del tiempo. La propiedad colectiva del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas podrá ser de uno o más pueblos y de una o más comunidades indígenas según las condiciones, características y exigencias de los mismos. Por la misma razón, las tierras de los pueblos y comunidades indígenas han de reputarse como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, independientemente del régimen de tenencia de la tierra bajo el cual se hallen actualmente adscritas de conformidad con el artículo 27 constitucional (privada, ejidal o comunal) y la legislación agraria que lo reglamenta.⁴²

forman una unidad social, económica y cultural en un territorio específico, artículo 2º, párrafo tercero constitucional). Ha de entenderse, por tanto, como territorio indígena “el espacio donde ese grupo humano puede libremente practicar y desarrollar su cultura, sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que ellos mismos se han comprometido a respetar, como sería el caso de la Constitución Política y los derechos humanos” (...) “En estricto sentido, los territorios indígenas no son propiedad de dichos pueblos, aunque un poco se les parezcan, ellos tienen el derecho de usar y gozar de tales espacios para su bienestar y desarrollo propio, pero no pueden disponer de él como se hace con la propiedad, y tampoco prohibir su uso por los no indígenas, mientras aquéllos respeten los valores en que sustentan su unidad”. Francisco López Bárcenas, “Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México”, en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván, (coordr.), (UNAM-IIIJ, México D.F.), c2002, p.125.

⁴¹ Dicho régimen estaría compuesto básicamente por las normas que regulan los derechos mencionados y que integran esta propuesta de Ley orgánica, aunque su implementación, en un momento dado, exigiría hacer los ajustes correspondientes a normas de la legislación secundaria en materia de petróleo, forestal, de aguas nacionales, minera, de equilibrio ecológico y protección del ambiente, de pesca, de caza y de variedades vegetales. Esa tarea de modificación minuciosa de preceptos específicos en dichas legislaciones no será realizada en este estudio.

⁴² ¿Por qué ha de insertarse una prescripción tan enfática como ésta? Para deslindar la naturaleza jurídica de los territorios indígenas con toda claridad. El grado de inseguridad que priva actualmente en el campo y la susceptibilidad de modificar los regímenes de tenencia a voluntad (de conformidad con la legislación agraria vigente) hacen indispensable un precepto de ese tipo. Sin la base natural protegida jurídicamente de esa manera, no habría otra forma para preservar la supervivencia y desarrollo futuro de los pueblos indígenas como sociedades y culturas bien diferenciadas. Claro que ello implica una interpretación abierta de los elementos que están presentes en la reforma del 2001 y un viraje político fundamental en las decisiones del Estado. Cabe citar ahora el caso emblemático que motiva la siguiente recomendación internacional: “El Comité reitera su preocupación por el hecho de que las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra en particular en la región Huasteca donde la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento y titulación de sus tierras ha dejado en las últimas tres décadas una secuela de decenas de muertos.[Art.5(d)(v)]. El Comité recuerda al Estado parte su Recomendación General 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, en particular el párrafo 5, el cual exhorta al Estado Parte a reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Asimismo, el Comité recomienda al Estado Parte que asegure la correcta aplicación del Programa de Atención a Focos Rojos que tiene por objeto resolver los conflictos cuya causa principal es la disputa por la

De esta manera, aunque los territorios de los pueblos indígenas pueden estar sometidos hoy día a diferentes regímenes de tenencia de la tierra, la reforma constitucional del artículo 2º de 2001, al introducir un proceso de descentralización que descansa sobre valores etnolingüísticos y de asentamiento físico, busca preservar los elementos diferenciadores que corresponden a cada espacio cultural de los 62 pueblos indígenas que viven en las entidades de nuestro país. Razón por la cual, los territorios indígenas necesitan de una reglamentación especial que los proteja, en principio, de su desintegración por cualquier medio (prescripción, enajenación, embargo u otras formas de transferencia o extinción)⁴³.

Las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas que hayan sido declaradas como ejidos, comunidades o propiedad privada serán objeto de protección en los términos de su delimitación y titulación como territorios indígenas conforme al artículo 2º de esta Constitución y la presente Ley, sin menoscabo de los derechos de terceros. Por la misma razón, el hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ningún caso pueden ser calificados como baldías, ociosas o incultas para los fines de su afectación o adjudicación a terceros en el marco de la legislación agraria vigente, ni ser consideradas como áreas de expansión de las ciudades para su conversión o expropiación por causas de interés público. Los pueblos y comunidades indígenas determinarán, de común acuerdo y según sus usos y costumbres, las formas, uso y sucesión de su hábitat y tierras. Las controversias que puedan surgir al respecto serán resueltas con base en su derecho propio, en su jurisdicción y de conformidad con esta Ley.⁴⁴

Por otra parte, la ley orgánica debe preceptuar claramente que los pueblos y comunidades indígenas que por medios violentos o vías de hecho hayan sido desplazados de su hábitat y tierras, o por razones de seguridad se hayan visto forzados a ocupar otras, tienen derecho a la restitución de su hábitat y tierras originarios o, en su defecto, a la demarcación y titulación de aquellos que actualmente ocupan, preferiblemente en áreas

posesión de tierras. El Comité pide al Estado Parte que proporcione información en su próximo informe periódico sobre los avances logrados en esta materia”. Véase *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México...*, op.cit., ver nota 27, párrafo 15, p. 4.

⁴³ “Como es bien sabido, la propiedad, trabajo y usufructo de la tierra constituye uno de los temas de mayor relevancia en la vida de los pueblos indígenas [...] Se trata de un asunto de una enorme complejidad que resulta de la concurrencia de factores históricos (por ejemplo, las formas de tenencia de la tierra en las épocas prehispánica, colonial e independiente —e incluso, dentro de esta última, las diferencias notables que se observan en los siglos XIX y XX); regionales (norte, centro/sur y sureste presentan peculiaridades significativas); políticas (resultantes de procesos de enajenación, pero también de pactos y acuerdos de los indígenas con las instituciones gubernamentales y propietarios privados); ideológicas (la significación de la tierra como el espacio privilegiado de reproducción material y cultural de los indígenas), e incluso, lingüísticas (que se expresan en las formas de denominación de la propiedad y del núcleo que la detenta: “comunidad agraria” como sinónimo de “comunidad indígena”; “tierras comunales” como equivalente a “tierras de propiedad indígena”, etcétera)”. Carlos Zollá y Emilio Zollá Márquez, *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, (UNAM, México, D.F.), c2004, p.62.

⁴⁴ Con fundamento en la fracción IV del Apartado A) de la Constitución, [el cual está en concordancia con el artículo 15 fracción 1º del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y el artículo 29 fracción 1º de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007)].

colindantes al hábitat y tierras indígenas originarias.⁴⁵ Cuando no proceda la restitución o la demarcación, el Estado se obliga a garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a tierras de similares condiciones geofísicas a las del hábitat y tierras originarias y que atiendan a las necesidades y expectativas de los pueblos y comunidades indígenas involucrados, conforme a las leyes que rigen la materia.⁴⁶ Estas tierras serán también inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles.

Bajo el mismo supuesto, cuando por razones de catástrofe natural o emergencia de salud, uno o varios pueblos y comunidades indígenas, o uno o varios de sus integrantes deban ser trasladados de un área a otra (siempre dentro de su hábitat y tierras), se requerirá el consentimiento de las comunidades o personas afectadas. En estos casos y por vía de excepción, el consentimiento podrá ser otorgado sin necesidad de cumplir con el procedimiento de consulta previsto en la presente Ley. En todo caso, la reubicación se hará en áreas de similares condiciones a las de origen, que atiendan a las necesidades y expectativas de los afectados, siempre, mediante procedimientos que garanticen el respeto de sus derechos colectivos e individuales. Queda a salvo, obviamente, el derecho a los afectados a retornar a los lugares de origen, una vez que hayan cesado las causas que motiven el traslado.

En situaciones de invasión, paracaidismo, ocupación ilegal o perturbaciones del hábitat y tierras indígenas por parte de terceros regiría una lógica análoga: los pueblos y comunidades indígenas tendrán derecho a ejercer las acciones que consagra esta ley y otras leyes que puedan resultar aplicables, a efecto de la restitución inmediata de sus tierras y el cese de la perturbación. El Estado, a través del ente ejecutor, velará y garantizará la protección y resguardo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre su hábitat y tierras.⁴⁷ La propuesta de ley incluso podría prever la tipificación de delitos y el

⁴⁵ La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) en su artículo 28 fracción 1° prevé: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma 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”.

⁴⁶ “En algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como los intereses de diversos particulares. El Relator Especial fue informado de casos que involucran a los indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahumaras de Chihuahua, y huaves de Oaxaca, entre otros. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), que fue creado para resolver estos problemas, no ha contribuido a mejorar la situación de la tenencia, según informes recibidos”. *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 21. p. 9.

⁴⁷ “El Comité exhorta al Estado Parte a que reconozca los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a que garantice una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por (...) proyectos de construcción y a que proteja sus derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, se remite al Estado Parte a las Observaciones generales Nos. 14 y 15 sobre el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua”. *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México)...*, *op.cit.*, ver nota 28, párrafo 28, p. 4-5.

establecimiento de las penas correspondientes para los individuos, grupos sociales o empresas que amenacen, promuevan o cometan esos actos⁴⁸.

Ahora bien, de conformidad con la fracción VI del apartado A) del artículo 2° constitucional, el concepto de territorios cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de una u otra manera. Por ende, deberá reconocerse a los pueblos interesados no sólo el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, sino además, el uso y acceso a otros que por costumbre formen parte de sus rituales y horizonte cultural. Por lo tanto, en los casos específicos, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, cualesquiera que sean las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra en que se hallen enmarcadas.⁴⁹

Por otra parte, los pueblos indígenas tienen derecho a la integridad de sus tierras. Principio consagrado explícitamente en dos dispositivos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: el párrafo V del apartado A del artículo 2°, que establece: “Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras...” y el artículo 27, fracción VII, que dice “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Como lo señala el Artículo 106 de la propia Ley Agraria (1992), reglamentaria del artículo 27: “Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. (que corresponde ahora al artículo 2° constitucional vigente) y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.⁵⁰ Dichas normas están en consonancia con lo preceptuado por los artículos 25 a 27 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) y por el artículo 13 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), que a la letra dice:

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados

⁴⁸ De conformidad con el artículo 17 fracción 3 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989). “Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos. Artículo 18 La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”.

⁴⁹ Este derecho fundamental de los pueblos indígenas está también sustentado en los mismos términos en los artículos 13 y 14 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y en el artículo 25 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007).

⁵⁰ Cabe aclarar aquí, que el principio de integridad territorial no significa que los territorios deban constituir necesariamente unidades geográficas unitarias, “pueden hallarse desmembrados sin que por eso dejen de ser territorio o por ello se diga que tengan varios. Todo depende del lugar donde se ubiquen los espacios que los indígenas necesitan para la reproducción de su vida cultural. En todo caso el territorio será uno y su unidad cultural, no natural o geográfica”. Francisco López Bárcenas, *Territorios, tierras y...*, *op.cit.*, ver nota 40, p. 126.

reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

En la propuesta de ley orgánica será necesario incluir entonces un precepto que especifique con nitidez ese derecho a la integridad del hábitat y de las tierras indígenas, ya que sería otro elemento esencial para justificar el establecimiento del régimen jurídico nuevo que proponemos. En el mismo tenor habría que añadirse un precepto específico que haga extensivo ese principio a los espacios fronterizos, en tanto que los pueblos y comunidades indígenas ubicados en esas zonas deben gozar del derecho a mantener sus vínculos culturales y de cooperación económica y social con los pueblos y comunidades indígenas afines de entidades federativas o de países limítrofes. En el segundo caso, el Estado, con la participación directa de los pueblos indígenas que se hallen en el supuesto, estaría obligado a intervenir y proceder a celebrar acuerdos bilaterales con los países contiguos, a fin de establecer reglas comunes que aseguren la supervivencia y preservación de esos vínculos de cohesión, intercambio y libre tránsito entre pueblos o comunidades que se encuentren en esa hipótesis normativa.

Ahora bien, como parte de los derechos territoriales, están también los derechos ecológicos.⁵¹ Se requiere un precepto que señale que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a vivir en un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado y que coadyuvarán en la protección del ambiente y de los recursos naturales, en especial de los parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, reservas de la biosfera, reservas de agua y demás áreas de importancia ecológica.⁵²

Por otra parte, debe establecerse que el Estado, en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones, garantizará y velará por la conservación e

⁵¹ Estos tienen su fundamento en la fracción V del apartado A del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Conservar y mejorar el hábitat [...] en los términos establecidos en esta Constitución” La situación en este renglón es crítica para algunos pueblos indígenas. Según Rodolfo Stavenhagen, “México sufre serios problemas ambientales. La deforestación masiva, la desertificación progresiva, la erosión de suelos, la contaminación de las aguas, la destrucción de los ambientes costeros por la desenfrenada especulación inmobiliaria en centros turísticos (como la llamada Riviera Maya a lo largo de la costa del Caribe), son fenómenos que se han ido agravando en décadas recientes. En prácticamente todas las zonas afectadas se hallan comunidades indígenas como los mayas de Quintana Roo, los huaves de Oaxaca, los lacandones y tzeltales de Chiapas, los amuzgos, nahuas y tlapanecos de Guerrero, entre muchos otros. En muchas zonas indígenas se ha señalado la presencia de recursos biogenéticos que han atraído la atención de investigadores y empresas. En ausencia de un marco jurídico adecuado, la bioprospección y su aprovechamiento comercial pueden vulnerar los derechos de los pueblos indios”. *Informe del Relator Especial (México)*..., *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 23. p. 9.

⁵² “Los recursos forestales de numerosas comunidades (tepehuanes de Durango, tarahumaras de Chihuahua, huicholes de Jalisco, etc.) son frecuentemente explotados por intereses económicos privados con la connivencia de autoridades agrarias y políticas. La defensa del medio ambiente y de los recursos naturales ha movilizadado en los últimos años a múltiples organizaciones y comunidades indígenas en todo el país, quienes enfrentan a los caciques locales (autoridades formales o fácticas que detentan el poder económico y/o físico en forma arbitraria). Algunos defensores indígenas de los recursos y del medio ambiente han sufrido persecución y hostigamiento por sus actividades, tal como la defensora Griselda Tirado de la Organización Indígena Totonaca en el estado de Puebla, quien fue asesinada en agosto de 2003”. *Ibid.*, párrafo 24. pp. 9-10.

integridad del hábitat y tierras indígenas, la riqueza de la biodiversidad, el manejo adecuado de los recursos genéticos, la preservación de las cuencas y del paisaje, para lo cual adoptará las medidas necesarias de protección y manejo sostenible de las mismas, tomando en cuenta los criterios y conocimientos tradicionales de manejo ambiental de los pueblos y comunidades indígenas. Respecto a estos últimos, el Estado preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Asimismo, promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.⁵³

Debe prohibirse que el hábitat y tierras indígenas sean utilizados para la disposición de basura, desechos de todo tipo, almacenamiento o destrucción de sustancias tóxicas y peligrosas provenientes de procesos industriales y no industriales. En ningún caso, deben permitirse actividades que desnaturalicen o produzcan daños irreversibles al hábitat y tierras de los pueblos indígenas, especialmente en áreas protegidas. Podrían incluirse normas que sancionen toda conducta que contravenga dichas prohibiciones y tipificarse también figuras delictivas con sus correspondientes penas, cuando los daños sean graves o irreversibles.⁵⁴

-Por último, como parte de los derechos territoriales, estaría la sustanciación normativa de los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales del hábitat y tierras. Se necesita un precepto que declare y especifique que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho al uso, goce, aprovechamiento, administración, conservación, preservación del ambiente y de la biodiversidad de su hábitat y tierras (incluyendo las aguas, la flora, la fauna y todos los recursos naturales que se encuentran en ese espacio). Ello, con el fin de mantener sus formas de vida, promover sus prácticas económicas en relación con particulares y definir su participación en la economía nacional, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución, en esta propuesta de ley y otras leyes secundarias.

En este segmento se incluirían varias normas para regular los proyectos de orden público, privado o mixto que quieran desarrollarse en el hábitat y tierras indígenas; el estudio de impacto ambiental y sociocultural que debe anteponerse a todo proyecto de desarrollo; el derecho de los pueblos a percibir beneficios de carácter económico y social, (mismos, que deberán estipularse claramente en los convenios, concesiones y/o acuerdos

⁵³ Ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8, inciso j del *Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica*, suscrito por México en 1992 y ratificado en 1993. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse en <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>. Consulta de 12 de agosto 2008).

⁵⁴ La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) en su artículo 29 fracciones 2 y 3 establece que, “2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar 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 garantizar, 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”.

que se alcancen); el derecho al aprovechamiento y administración de las zonas de interés turístico que se encuentren en el hábitat y tierras de las comunidades indígenas, el derecho a solicitar asistencia técnica y jurídica al ente rector de la política indígena del país y/o la entidad de que se trate, a las organizaciones indígenas o a cualquier otro órgano o ente del estado con competencia en la materia, etc. Derechos sustantivos todos que se ejercitarían de acuerdo a las normas que sugerimos en el procedimiento de consulta previa.

Por otra parte, creemos que debe incluirse una norma que establezca claramente que, cuando el Estado quiera aprovechar o disponer de los recursos naturales propiedad de la Nación localizados en el hábitat y tierras de los pueblos indígenas (en los términos de los párrafos 4º, 5º y 6º del artículo 27 fracción de la Constitución), debe sujetarse también al procedimiento de consulta previa. Ello, en cumplimiento de las garantías contenidas en el artículo 2º de la Constitución⁵⁵.

Por último, debe proveerse también, que aquellos pueblos y comunidades indígenas o sus miembros, que sean lesionados directa o indirectamente en su integridad cultural, social y económica por la ejecución de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales o por cualquier proyecto de desarrollo u obra ejecutados dentro de su hábitat y tierras, tienen derecho al pago de las indemnizaciones o reparaciones de los daños generados por tales actividades.⁵⁶

1.1 Del Procedimiento de delimitación y titulación de los Territorios indígenas

El contexto socio-jurídico y político en que se inscribe el procedimiento que sugerimos y que trataremos de justificar a continuación es muy complejo. Deriva de un largo proceso de reparto agrario de la tierra, cuyo marco constitucional y legal originales (1917), han sido modificados en repetidas ocasiones a lo largo del tiempo. En la actualidad, tal como lo describe el Relator de las Naciones Unidas,

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por

⁵⁵ Son alarmantes los casos de concesiones otorgadas en los últimos ocho años por el gobierno mexicano a inversionistas extranjeros en territorios indígenas (sobre todo en el sector minero). Los usufructos y ventajas laborales o de servicios pactados unilateralmente por el Estado con esas corporaciones para disfrute directo de los pueblos indígenas resultan ridículos y totalmente desproporcionados si se les compara con la vigencia inveterada de dichas concesiones, los niveles de explotación de minerales y las ganancias aseguradas que obtienen esas corporaciones por su venta en el mercado internacional. Situaciones de miseria y marginación por un lado que contrasta con el enriquecimiento fácil y la sobreexplotación de recursos nacionales. Un esquema que rememora la economía extractiva de la colonia y el sistema concesionario y de enajenación de recursos a extranjeros del porfiriato.

⁵⁶ Nos referimos a los llamados “pasivos ambientales” que generan las actividades de aprovechamiento de recursos naturales y todo proyecto de desarrollo. Serían responsables de los organismos del Estado, empresas promotoras, concesionarios, contratistas o responsables de las actividades o de proyectos de desarrollo que se hayan ejecutado, teniendo la obligación del saneamiento ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que diere lugar el incumplimiento de esta obligación de conformidad con lo previsto en la Constitución, la presente propuesta de Ley y demás disposiciones legales.

parte de madereros, ganaderos o agricultores privados, acumulación de propiedades en manos de caciques locales, etc.⁵⁷

En nuestra propuesta, se asume que el Estado reconoce y garantiza el derecho originario de los pueblos y comunidades indígenas a su hábitat y a la propiedad colectiva de las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan. El proceso de delimitación o demarcación de los territorios indígenas es indispensable no sólo para lograr su sistematización ordenada y su adscripción al régimen especial en los términos analizados antes,⁵⁸ sino para llevar a cabo el proceso de descentralización de competencias que ordena el artículo 2º de la Constitución en materia de derechos indígenas.⁵⁹ Ello supone una fase de colaboración muy estrecha entre los pueblos indígenas y sus representantes, las autoridades de las entidades con población indígena, beneficiarias de las funciones hasta ahora centralizadas por el Ejecutivo Federal, y las dependencias de éste último que se han encargado de las tareas de titulación de derechos, procuración agraria y del registro. A saber, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Nacional Agrario.

Para la demarcación o delimitación y titulación serán de observancia obligatoria las realidades culturales, etnológicas, lingüísticas, ecológicas, geográficas, históricas y de toponimia de los pueblos indígenas de México. El hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas sobre los cuales se han establecido áreas naturales protegidas, deberán ser incluidos en la demarcación y titulación conforme a la presente Ley y su procedimiento.

A fin de coadyuvar en las labores de descentralización y delimitación de los territorios de los pueblos indígenas, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional proporcionarán a los organismos estatales competentes un estudio con información histórica, estadística, censal, de delimitación y documental que coadyuve a la identificación de dichos territorios de acuerdo con los criterios establecidos por el artículo 2º de la Constitución y por esta Ley (incluyendo las operaciones originales y las modificaciones que hayan sufrido). Lo anterior, independientemente de si dichos espacios

⁵⁷ “La defensa de la tierra, que se lleva primero por la vía institucional, judicial y política, puede conducir a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y las fuerzas del orden (policías, militares). En este contexto, se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos, a las cuales no son ajenas en ocasiones las autoridades locales o estatales y elementos de la fuerza pública, ya sea por omisión o por comisión”. Véase el *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 18, p. 7.

⁵⁸ “En realidad son numerosos los factores que han actuado para la generación de las características agrarias de las comunidades indígenas que se observan en cada región del país, en las que es posible advertir claros contrastes: en las entidades del norte existen extensos núcleos agrarios, con grandes tamaños de parcelas ejidales, comunales y de predios privados, predominante presencia de propiedad privada de la tierra e importante participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades. Al contrario, núcleos agrarios menos extensos, minifundio en las tres formas de tenencia de la tierra, mayor presencia de la propiedad social y escasa o nula participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades, son cualidades que predominan en los estados del centro y sur de la República”. Hector Manuel Robles Berlanga, “Propiedad de la tierra y población indígena”, en *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, Francois Lartigue y André Quesnel (coords.), CIESAS-IRD-Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2003, pp. 309-310.

⁵⁹ Con fundamento en el párrafo 5º del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el párrafo 2º, fracción VIII del apartado A del mismo dispositivo.

están actualmente amparados o no por los llamados títulos primordiales de las comunidades, títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales, títulos de propiedad ejidal, comunal, propiedad privada, terrenos baldíos, zonas protegidas, zonas propiedad de la nación, etc. Asimismo, dicho estudio proporcionará datos sobre todas las asociaciones o concesiones vigentes y las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales en dichos territorios. El estudio deberá cubrir los siguientes aspectos:

1. La situación cultural de los pueblos y comunidades indígenas: información detallada relativa al pueblo o pueblos y comunidad o comunidades indígenas de pertenencia; su identificación, datos históricos, lingüísticos, socio-antropológicos y de censo poblacional de la comunidad o grupo de comunidades indígenas que integran esos pueblos.
2. La situación física de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, mapas históricos de ubicación geográfica, extensión, levantamiento cartográfico y topográfico, toponimia, características, elementos propios y demás datos necesarios para la delimitación del hábitat y tierras indígenas.
3. La situación jurídica del hábitat y tierras: exposición motivada de los aspectos legales y jurídicos, indicando si existe algún proyecto de autodelimitación y títulos de cualquier naturaleza que otorguen derechos a los pueblos y comunidades indígenas sobre el hábitat y tierras.
4. La situación de terceros no indígenas: información en caso de existencia de terceros ocupantes, personas físicas o morales, bien sean públicas o privadas o mixtas, nacionales o extranjeras que realicen actividades dentro del hábitat y tierras indígenas, con indicación de los instrumentos jurídicos que prueben la explotación, posesión o propiedad que esas personas ostenten (los cuales serán verificados conforme a las leyes que rigen la materia).
5. Posibles conflictos que pudieren surgir como consecuencia del proceso de delimitación o demarcación y una propuesta general de solución de los mismos, en cumplimiento de la garantía de integridad de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas prevista por el artículo 2º, Apartado A) fracciones IV y V y el artículo 27, fracciones IV y V de la Constitución. .

El organismo descentralizado de cada entidad recibirá el estudio, la documentación de respaldo y la propuesta formulada por las autoridades federales mencionadas. Junto con los representantes de los pueblos y comunidades indígenas (y otras organizaciones indígenas que los representen),⁶⁰ dicho organismo procederá a realizar su análisis. En caso de

⁶⁰ Se presume que las autoridades legítimas de los pueblos y comunidades indígenas y las organizaciones indígenas tendrán derecho a participar en la planificación y ejecución de las actividades de delimitación o demarcación, a efecto de coadyuvar, entre otros aspectos, al levantamiento topográfico y cartográfico que fuese necesario realizar del hábitat y tierras indígenas. En dicho proceso se daría especial importancia a los conocimientos ancestrales y tradicionales aportados por los ancianos y ancianas indígenas.

encontrar discrepancias o testimonios documentales supervenientes,⁶¹ el organismo elaborará una propuesta de delimitación alternativa a la que se incorporarán modificaciones, misma que se enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su estudio en un lapso de sesenta días continuos prorrogable por el mismo término. Esta dependencia federal admitirá pruebas supervenientes que ese organismo presente y valorará las pruebas o evidencias presentadas a la luz de la reforma del artículo 2° constitucional y de lo establecido por esta Ley. En caso de estar de acuerdo, emitirá un dictamen de titulación de los territorios indígenas que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, iniciándose la etapa de descentralización prescrita en el apartado A) del artículo 2° y reglamentado por esta Ley. En caso de estar en desacuerdo, hará llegar al organismo descentralizado estatal sus observaciones y argumentaciones, pruebas y alegatos para ser valorados de nueva cuenta. En caso de negativa o conflicto entre ambos niveles de autoridad, el órgano ejecutivo del organismo descentralizado de cada entidad propondrá los medios alternativos de solución de dicha discrepancia, sin menoscabo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ni del proceso de descentralización. Si el conflicto persiste, cualquiera de las partes tiene derecho a someter el asunto a la consideración y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. *Derechos económicos*

El contexto en el que viven cerca de doce millones indígenas mexicanos es de una enorme desigualdad socio-económica hoy día.

La discriminación contra los indígenas en México se manifiesta en la distribución de la riqueza y los bienes y servicios públicos, siendo las principales víctimas las mujeres y los niños (sobre todo las niñas) indígenas, así como los migrantes indígenas en áreas urbanas. Los recursos que destina el gobierno a programas de desarrollo en regiones indígenas han sido siempre insuficientes, lo que se traduce en bajos índices de desarrollo económico, social y humano (...) A pesar de los esfuerzos para promover el desarrollo de la comunidad y canalizar servicios hacia las regiones indígenas, nunca se contó con recursos suficientes, ni fueron prioritarios sus planteamientos a nivel nacional.⁶²

Sin embargo, el sentido genérico que se desprende de los primeros párrafos del apartado B del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* exige señalar claramente que el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo integral. Lo que supone para nosotros, que éstos, en su condición de sujetos activos de la relación jurídica, no sólo tienen derecho a decidir sus prácticas propias, definir su modelo económico en el marco del desarrollo local sustentable y realizar sus actividades productivas tradicionales (como parte de esos derechos económicos), sino

⁶¹ Los pueblos y comunidades indígenas que cuenten con documentos definitivos o provisionales, que acrediten su propiedad o posesión colectiva sobre sus tierras, otorgados sobre la base de diferentes dispositivos de la legislación agraria o según el derecho común, incluso títulos coloniales registrados o no, podrán ser presentados a los fines de la demarcación y titulación de conformidad con la ley que rige la materia y la presente propuesta de Ley. Adicionalmente, deben incluirse -como parte del hábitat y tierras indígenas- aquellos espacios geográficos a los que estos pueblos y comunidades han tenido tradicionalmente acceso, aunque dichos títulos no versen sobre ellos.

⁶² *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, párrafo 61. p. 19.

además, el derecho a participar en la economía nacional, siendo obligación del Estado, apoyar ese desarrollo integral conforme a las necesidades actuales de los pueblos y comunidades indígenas.⁶³ Por consecuencia, ha de interpretarse que los planes de desarrollo económico de carácter nacional, estatal o municipal, que tengan que ver con el hábitat y tierras de los pueblos o comunidades indígenas, deben ser elaborados y desarrollados con la participación directa y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones en los términos de esta ley.⁶⁴

Ahora bien, en tanto que el derecho de todo pueblo y comunidad indígena a participar en la economía nacional está estrechamente vinculado con el grado de intervención del Estado en el ámbito económico (artículo 25 y 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), eso nos lleva a pensar que la ley orgánica debe regular la intervención del Estado en favor de los pueblos y comunidades indígenas - especialmente en los rubros comerciales, crediticios y de capacitación- a fin de asegurar que su participación en esos rubros se produzca en igualdad de circunstancias respecto de otros grupos sociales.⁶⁵ En este caso, la propuesta de ley articularía un conjunto de normas relativas a quehaceres a cargo del Estado para actuar como sujeto activo de la relación y procurar precisamente esa igualdad. De modo que, por ejemplo, el Estado estaría obligado a proveer la creación de fondos nacionales o estatales de financiamiento público que apoyen el desarrollo socioeconómico de los territorios indígenas; el establecimiento de agencias que coadyuven, en la comercialización justa de los productos indígenas en mercados regionales, nacionales e internacionales; que incentiven y asesoren la constitución de empresas comunitarias y familiares y la puesta en marcha de programas de capacitación y asistencia técnica para la formulación, ejecución, control y evaluación de los proyectos.⁶⁶

⁶³ Con fundamento en la fracción I, apartado B) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [el cuál coincide con lo previsto por los artículos 15, fracción 1° y 19 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y el artículo 20 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007)].

⁶⁴ En concordancia con la fracción IX del apartado B) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

⁶⁵ Los supuestos que a continuación se mencionan serían reglamentarios de lo previsto por la fracción VII del Apartado B del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra prevé: “VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”.

⁶⁶ Este cuerpo de normas buscaría establecer un sistema institucional eficaz para beneficio de los pueblos indígenas cuyo fundamento sería la parte final del párrafo VII del apartado B) del artículo 2° y el propio artículo 25 de la Carta Magna, que a la letra determina: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución” [...] “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o

Por otra parte, podría preverse la instalación de centros de acopio, procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución de los productos, etc., dejando abierta la posibilidad de incluir otras actividades que protejan y garanticen la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la economía nacional en términos de igualdad.⁶⁷

Como parte correlativa de esos derechos económicos, los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones, a su vez, tienen derecho a proponer ante personas jurídicas de carácter público, privado o mixto, nacional o internacional, proyectos y programas de desarrollo económico que requieran de financiamiento para su ejecución en el hábitat y tierras indígenas. Los proyectos y programas de desarrollo económico presentados por los pueblos indígenas para su financiamiento ante órganos o entes de carácter público o privado nacionales o internacionales, serían tutelados por el ente federal encargado de aplicar la ley, el cual se haría cargo de las gestiones ante los órganos competentes del Ejecutivo federal y/o las entidades internacionales, de conformidad con la ley que rige la materia.⁶⁸

3. *Derechos políticos*

Por diversas razones, la reforma constitucional de 2001, no introdujo bases claras para garantizar los derechos políticos de los pueblos indígenas en los espacios legislativos federal y locales. Se limitó a establecer lo siguiente: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [...] Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”⁶⁹.

exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 25, transcripción de los párrafos 1º y 7º, respectivamente.

⁶⁷ De conformidad con el párrafo 7º del artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la leyes financieras aplicables.

⁶⁸ Con fundamento en el artículo 2º Apartado B) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: Fracción IV. “Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos”. El derecho de acceso a financiamiento está garantizado a nivel internacional por la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) como sigue: “Artículo 39. Los pueblos indígenas tienen derecho a la 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”. El Artículo 41, por su parte, prevé que, “Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización 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”.

⁶⁹ Artículo 2º, Apartado A), fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra dice: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios,

Posiblemente a ello se deban algunas recomendaciones reiterativas a nuestro gobierno por parte de organismos internacionales encargados de velar la aplicación de convenciones suscritas y ratificadas por el Senado, relacionadas con los derechos humanos. A guisa de ejemplo citamos el siguiente:

El Comité toma nota con preocupación que el artículo 2, sección VII de la Constitución haya limitado el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes políticos únicamente a nivel municipal. El Comité recuerda al Estado Parte el artículo 5 inciso c) de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* y le recomienda que garantice en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos a cualquier nivel.⁷⁰

Sin embargo, el legislador constitucional de la reforma de 2001, especificó en uno de los dispositivos transitorios (artículo 3° transitorio), que, “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales debe tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política”⁷¹. Con base en ese precepto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral procedió a llevar a cabo un proceso de redistribución federal para las elecciones de 2006 y 2009, que fuera aprobado el 11 de febrero de 2004⁷².

Esa demarcación, que suponía garantizar la representatividad indígena y permitir el acceso de los pueblos indígenas, cuando menos, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no sirvió de mucho por varias razones. Entre otras, porque la nueva configuración distrital, que fue diseñada por los partidos políticos (ya que los pueblos indígenas no fueron consultados), no abarcó a todas las entidades con población indígena del país, al establecer criterios muy estrechos para acreditar los distritos con población indígena. Por ende, se reservaron sólo 28 escaños uninominales a la representación de los pueblos indígenas (de las 300 diputaciones por mayoría que existen y que componen la Cámara de Diputados). De hecho, la distritación, dejó sin representación política a más de la mitad de la población indígena del país (calculada en 12 millones). Además, siendo que los pueblos indígenas no intervinieron tampoco en la selección de los candidatos de los diferentes partidos durante

con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

⁷⁰ Véase *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México...*, *op.cit.*, ver nota 27, párrafo 14, p. 4.

⁷¹ *Pfr.* Artículo tercero transitorio del "Decreto por el que se aprueba el diverso en el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

⁷² Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004, "por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación". Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de agosto de 2004. Disponible en línea, <http://www.juridicas.unam.mx>. Consulta del 2 de junio de 2009.

las elecciones federales de 2006, fueron electas, como sus representantes, personas que en su mayoría no eran indígenas⁷³.

Ante esta situación absurda, coincido con Jorge González Galván sobre la necesidad de poner en marcha una redistribución electoral nueva diseñada con criterios más realistas e incluyentes, a fin de que la población indígena, se vea representada no sólo a nivel federal sino también local, esto es, con distritos plurinominales (y no sólo uninominales), como lo ordena el artículo 53 y 116 de la Carta Magna⁷⁴. Aunque este autor plantea diversas opciones de diseño, nos inclinamos por una de ellas, por las razones que el mismo aduce y por parecernos más eficaz y consistente con el eje de nuestra reflexión, el espíritu humanístico y pluricultural que anima la reforma de 2001, los instrumentos jurídicos internacionales que hemos analizado, así como, la propuesta de ley que ahora intentamos eslabonar:

Se propone la redistribución uninominal y plurinominal para la elección de diputados y senadores indígenas a nivel federal, y de diputados indígenas a nivel local, con base en el criterio étnico únicamente. Para ello se tendrá que: [...] Opción B. Establecer que en los distritos uninominales y plurinominales indígenas se elegirán a los candidatos con base en las normas electorales propias de los pueblos indígenas concernientes, sin la intervención de los partidos políticos, y para ello se tendrán que reactivar los procesos de remunicipalización para que los pueblos indígenas puedan elegir a sus candidatos funcionando como municipios constitucionalmente reconocidos en cada entidad federativa. La segunda opción [B, SIC] me parece la más adecuada por ser una reforma de fondo, estructural, que sentaría las bases del Estado del siglo XXI que todos estamos construyendo: socialmente solidario, políticamente democrático y culturalmente plural⁷⁵.

Dado que el Estado está obligado a garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas del país, si las autoridades competentes llevan a cabo un nuevo proceso de redistribución electoral uninominal y plurinominal basado en criterios étnicos del padrón electoral, podría determinarse de manera equitativa el número de espacios o representaciones que corresponde asignar a los pueblos indígenas en los órganos legislativos federales y en las legislaturas de las entidades federativas.

⁷³ Véase el minucioso estudio de Jorge González Galván, “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N°121, enero-abril, 2008, pp. 173-211.

⁷⁴ El Artículo 53 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* prevé que, “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”. Por su parte, el Artículo 116 fracción IV de nuestra Carta Magna establece que, “Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: Inciso e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución”.

⁷⁵ Jorge González Galván, “La redistribución electoral...”, *op.cit.*, pp. 208-209.

Ahora bien, nos preguntamos, ¿por qué urge sugerir la reactivación de los procesos de remunicipalización en cada entidad de conformidad con el artículo 2º, Apartado A, fracción VII antes citado? Porque a ese nivel, hoy día, se producen muchos conflictos políticos atribuibles a razones distintas: la existencia de caciquismos locales, la injerencia de partidos políticos y sectas religiosas en la vida de los pueblos, la virulencia de agitadores políticos y grupos paramilitares, los nexos con el narcotráfico, la perpetuación en el poder de determinados funcionarios o líderes corruptos en el manejo de los recursos o al servicio de intereses económicos o proyectos de empresas nacionales o extranjeras contrarias a los pueblos indígenas, etc.

Según el Relator Especial de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen:

Algunos conflictos en las regiones indígenas tienen una causalidad eminentemente política, por estar estrechamente relacionados con el ejercicio del poder local y, en varios casos, ligados directamente al acceso y manejo de recursos públicos. Toman la forma de disputas por el control de los gobiernos municipales, los programas de desarrollo, las agencias de asistencia técnica, de prestación de servicios o de distribución de subsidios, etc.⁷⁶

En fin, por los aspectos jurídicos y contextuales que hemos analizado, nos damos cuenta, que la propuesta de ley reglamentaria que nos ocupa, tendría que tocar diferentes aspectos:

Por un lado, habría que configurar un precepto declarativo inicial que afirme que los pueblos indígenas de México tienen derecho a la libre determinación entendida ésta como autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, eligiendo a las autoridades o representantes de su gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Dicha norma tendría que especificar el derecho a la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.⁷⁷

Por otro lado, podría establecerse otro precepto genérico que explicita que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la participación política en los tres niveles legislativos de decisión y que, para el ejercicio de este derecho, se garantizará la representación indígena en los cargos de elección popular. Claro, decimos esto, bajo el

⁷⁶ Véase *Informe del Relator Especial (México)...*, *op.cit.*, ver nota 1, párrafo 25, p. 10.

Stavenhagen ejemplifica: “En la comunidad mixteca de Santiago Amoltepec, Oaxaca, desde hace varios años dos bandos se pelean el control de la presidencia municipal. Se denuncia que el conflicto ya dejó 11 muertos, 15 heridos, varias incursiones armadas, 22 casas quemadas, y el robo de ganado y cosechas. En varios casos reportados, la elección y/o designación de autoridades y funcionarios – y su permanencia en los cargos - juega un papel central en estos escenarios. En Oaxaca, si bien se practican los usos y costumbres tradicionales en la elección de autoridades locales en 418 municipios, de un total de 570 que hay en el estado, se producen diversos conflictos post-electorales que en ocasiones generan tensiones y divisiones en los municipios. Por ejemplo, en 2001 fueron tomados 19 palacios municipales, hubo cinco muertos y se convocaron 18 procesos electorales extraordinarios. En la Montaña de Guerrero se informa de múltiples violaciones a los derechos humanos de indígenas de la región a manos de autoridades municipales o elementos de la policía o del ejército, como por ejemplo en Tehuaxtitlán y en Xochistlahuaca”. *Idem.*

⁷⁷ Con base en lo prescrito por la fracción III del apartado A del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en concordancia con los artículos 3, 4 y 5 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) y el artículo 8 fracción 2 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989).

supuesto de que la redistribución y la remunicipalización resultaran viables o prosperaran políticamente en los términos antes sugeridos, en cuyo caso, podría añadirse lo siguiente:

Los pueblos y comunidades indígenas tendrán derecho a elegir, sin intervención de los partidos políticos y, conforme a sus normas y procedimientos, a sus representantes en el Congreso de la Unión, es decir a los Senadores y Diputados indígenas que los habrán de representar a nivel federal, a los Diputados indígenas que harán lo concerniente en las legislaturas locales y los que los representen en los Ayuntamientos de los estados y municipios con población indígena.

Por lo que toca al proceso de remunicipalización mencionado, la ley podría incluir una norma reglamentaria que contuviese los lineamientos generales para que cada entidad federativa lleve a cabo ese proceso, con base en criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico específicos de sus pueblos indígenas,⁷⁸ y los resultados que arroje el proceso de delimitación o demarcación de los territorios indígenas que se propuso con antelación. Dicho dispositivo señalaría como propósito, fomentar en los estados la labor de delimitación político-territorial de los municipios indígenas constitucionalmente reconocidos como libres y soberanos, advirtiendo que la elección de candidatos indígenas, forma de gobierno y de administración de esos municipios indígenas responderá a las características socioculturales, políticas, económicas y al derecho y costumbres propias de estos pueblos y comunidades.

En ese mismo tenor, por otra parte, la ley podría preceptuar un conjunto de normas que garantice en municipios con población indígena minoritaria, un número mínimo y máximo de representantes que cada pueblo y comunidad indígena tenga derecho a elegir conforme a sus normas y procedimientos y sin intervención de los partidos políticos, en función del peso específico que dicho pueblo o comunidad posea en cada municipio.

Por último, la propuesta de ley debe regular como complemento, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a asociarse libremente en organizaciones de cualquier naturaleza para la representación y defensa de sus derechos e intereses, promover el ejercicio pleno de estos derechos y las relaciones justas, equitativas y efectivas entre los pueblos y comunidades indígenas y demás sectores de la sociedad. Corresponderá a ellos determinar los límites y alcances de representatividad de estas organizaciones.⁷⁹

4. Derechos sociales

Las condiciones sociales en que viven los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país son muy críticas. Se atribuyen en parte, al elevado costo que han tenido las medidas neoliberales que emprendieron los últimos cuatro gobiernos de México, comenzando con el desmantelamiento de protecciones arancelarias, la privatización de numerosas empresas

⁷⁸ Véase la fracción VII del apartado A del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁷⁹ Cabe especificar que, en el orden municipal también, de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

estatales que se dedicaban a la producción de semillas, forrajes, abonos, maquinaria e insumos para la producción agrícola, la disolución de varias instituciones crediticias que apoyaban financieramente al sector agropecuario, el desmantelamiento de los precios de garantía de productos básicos y de la CONASUPO como reguladora del mercado, la extinción de apoyos y subsidios para actividades primarias como consecuencia de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y el ingreso de México a la Organización Mundial del Comercio, etc. En fin, una serie de medidas dirigidas a extinguir por completo las funciones y responsabilidades que México había asumido como Estado social, con la pertinente modificación de las legislaciones secundarias. Hoy día, la comunidad internacional se encuentra preocupada porque no ha habido crecimiento económico en México en las últimas décadas, aumenta la población, la concentración de la riqueza es ominosa, la economía se ha transnacionalizado y se incrementan los flujos de emigrantes de los pueblos y comunidades indígenas hacia las ciudades del interior y hacia el exterior:

El Comité reitera su profunda preocupación por el hecho de que, pese a los esfuerzos del Estado Parte encaminados a reducir la pobreza, más de 40 millones de personas sigan viviendo en la pobreza, en particular los miembros de las comunidades indígenas y otros individuos y grupos desfavorecidos y marginados, como las mujeres indígenas, los trabajadores agrícolas, los trabajadores del sector no estructurado y las personas de edad. El Comité también está preocupado por la distribución desigual de la riqueza entre los Estados del norte y los del sur y entre las zonas rurales y las urbanas del Estado Parte.⁸⁰

Sin embargo, de conformidad con las fracciones III, IV y VIII del apartado B del artículo 2º constitucional, tal parece que el legislador constitucional sienta las bases para restablecer en parte el Estado social en México, cuando menos por lo que toca a rubros específicos de los derechos sociales fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.⁸¹

En ese sentido, la ley orgánica comenzaría por incorporar una norma declarativa que especifique que, con el objeto de remontar los efectos nocivos de carácter social que ha acarreado la toma de decisiones unilaterales por parte de la federación y los estados en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado se obliga, como sujeto pasivo de la relación jurídica, a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia social de dichos pueblos en las esferas de trabajo, salud, vivienda, nutrición, servicios sociales básicos y medidas en favor del respeto y difusión de la cultura. En ese precepto se aclararía

⁸⁰ *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México)...*, op.cit., ver nota 28, p. 4.

⁸¹ Para pronta referencia los citaremos los dos últimos aquí: “IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos. V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas”.

que no se trata de un derecho prestacional volitivo o no vinculativo para las autoridades competentes de los distintos niveles de decisión (federal, estatal o municipal), sino exigible por parte de los sujetos activos de la relación, es decir, los pueblos y comunidades indígenas. Por lo que el rubro ha de incluirse en los conceptos de gasto gubernamental y en los presupuestos anuales respectivos.

Por otra parte, quizás convendría incorporar otro precepto que delimitara la naturaleza y alcances del campo de lo social. Los indígenas de los pueblos y comunidades indígenas de México tienen derecho a relacionarse, expresarse, vestirse y comportarse de conformidad con sus creencias, usos y costumbres en todos los espacios en los que actúen (laborales, educativos, sociales, etc.), en todas las escalas de la vida social y centros urbanos del país. El Estado tiene la obligación, en todo momento, de proteger ese derecho frente a otros grupos sociales dominantes y fomentar el respeto, tolerancia y diversidad de los vínculos sociales para propiciar un auténtico clima intercultural y de interrelación social en el país.

Ahora bien, estamos conscientes de que la ley puede abarcar un amplio conjunto de normas dirigidas a velar por el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas en áreas tales como alimentación, desarrollo integral de la familia, de los niños, niñas y adolescentes y de desarrollo integral de las mujeres, con modalidades socio-culturales innovadoras que atiendan a los usos y costumbres de cada pueblo y que, al mismo tiempo, hagan remisión de algunas normas de protección de derechos sociales específicos contenidas en dispositivos internacionales suscritos por México en años recientes.⁸² Sin embargo, para efectos de este estudio vamos a prefigurar únicamente lo relativo al campo laboral y el de salud.

-En materia de trabajo, nuestra propuesta intentaría solucionar problemas laborales endémicos resaltados en señalamientos e informes recientes de varios organismos internacionales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas nos ofrece, por ejemplo, un bosquejo compendiado de la situación actual en estos términos:

El Comité manifiesta su profunda preocupación por las malas condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas, frecuentemente mal remunerados o no remunerados, o desprovistos de prestaciones de seguridad social o vacaciones pagadas, que a menudo trabajan con contratos de jornaleros o como miembros de la familia no remunerados⁸³.

El conjunto de normas que se proponen sería reglamentario de la fracción VIII del apartado B) del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, e intentaría la remisión de algunos preceptos regulados por el artículo 20 de la de la Parte III.

⁸² Por ejemplo, preceptos para amparar derechos sociales que tienen que ver con la protección integral del indígena, especialmente de los niños, niñas y adolescentes contra el fanatismo político, religioso y de culto; la explotación económica, la violencia física o moral, el uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, el abuso sexual, la praxis médica y paramédica, la experimentación humana y contra cualquier actividad que violente o menoscabe los derechos establecidos en la Constitución y demás leyes.

⁸³ Véase, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México)*..., *op.cit.*, ver nota 28, párrafo 14, p.3.

“Contratación y Condiciones de Empleo”, del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y de los principios contenidos en otros instrumentos internacionales.⁸⁴ Para empezar, habría que prohibir conductas que no contemple en específico la legislación laboral, *vgr.*, que los indígenas que presten servicios como trabajadores no sean sometidos a ninguna forma de discriminación, a condiciones de trabajo peligrosas a su salud, (tales como, exposiciones a sustancias tóxicas o peligrosas), a condiciones denigrantes a su dignidad humana y a su identidad cultural, a sistemas de contratación coercitiva, a formas o modalidades de servidumbre, tiendas de raya, etc. Se prohibiría, asimismo, cualquier forma de hostigamiento sexual en contra de trabajadores y trabajadoras indígenas, la explotación de niños, niñas y adolescentes indígenas en el servicio doméstico, la explotación de peones en la industria de la construcción y personal obrero en empresas industriales, agroindustriales o comerciales. Ello, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en las leyes que rigen la materia. Se buscaría complementarlas.

Por otra parte, puede incluirse una norma que proclame que los indígenas tienen derecho al trabajo y que los pueblos y comunidades indígenas en cuyo hábitat y tierras se ejecuten actividades de aprovechamiento de recursos naturales o proyectos de desarrollo económico en los términos de esta ley (ya sean de carácter público, privado o mixto), tienen derecho de preferencia como trabajadores y derecho a ser capacitados por los patrones respecto de otros grupos sociales. En cuanto a los derechos a una vivienda digna, la ley podría señalar la obligación del INFONAVIT u otros órganos de obra pública del gobierno encargados de desarrollar proyectos y construir habitaciones, zonas recreativas u otros servicios, que éstos se ajusten a la traza urbana, sistemas constructivos, materiales tradicionales, estilos y diseños arquitectónicos de cada pueblo y comunidad. Asimismo, se podría incorporar un régimen especial de seguridad social para que el Estado, en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas, proteja a los ancianos de las distintas comunidades (siendo el eje fundamental de la familia, la sociedad y la cultura indígenas). Tal régimen se instrumentaría para garantizar a ese pequeño segmento de la población indígena, condiciones de vida dignas de conformidad con los usos y costumbres de los distintos pueblos (ya sea pensión por vejez, pequeñas ayudas económicas, etc.). El esquema podría estar a cargo del órgano encargado del sistema de seguridad social en el país (IMSS), de acuerdo con la Constitución, la propuesta de ley y las leyes que rijan la materia.⁸⁵

⁸⁴ Por ejemplo, los regulados por el artículo 17 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), que a la letra dice: “1. Las personas 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 del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos. 3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario”.

⁸⁵ De conformidad con la fracción V del apartado B) del artículo 2º *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria”.

En tanto que el Estado debe garantizar a los trabajadores indígenas, el goce y ejercicio pleno de todos sus derechos laborales -como a cualquier otro trabajador- la ley orgánica podría regular una obligación adicional a cargo del Estado, como la de informar adecuadamente a los trabajadores indígenas sobre los alcances de esos derechos e instrumentar mecanismos eficaces para facilitar las denuncias ante las autoridades laborales y para que estas últimas puedan actuar o intervenir con prontitud, tomando en cuenta las prácticas abusivas en que suelen incurrir los patrones frente a un grupo tan vulnerable y marginado históricamente⁸⁶.

Por cuanto a mecanismos de vigilancia y ejecución se refiere, la ley podría regular un sistema específico de sanciones para proteger el trabajo indígena y organizar una red nacional de vigilancia con inspectores que visiten y revisen de manera permanente las condiciones de trabajo de los indígenas en ciudades cercanas y centros de trabajo contiguos a los pueblos y comunidades. Dichos mecanismos y la propia red de inspectores, podrían ser coordinados por el organismo federal encargado de ejecutar esta propuesta de ley, el cual tendría atribuciones suficientes para imponer multas o aplicar sanciones a empresarios, contratistas y particulares que violen las normas laborales (en el caso de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas), o que contravengan alguna(s) de las prohibiciones antes mencionadas.⁸⁷ Dicho organismo actuaría en coordinación con la Secretaría de Trabajo y otras autoridades competentes.

- El campo de la salud tiene que ser regulado con sumo cuidado, pues la preponderancia de enfoques y tratamientos propios de la medicina occidental ha caracterizado por décadas las políticas de salud pública en México y son comunes, además, decisiones arbitrarias impuestas unilateralmente, que muchas veces ponen en riesgo o vulneran derechos fundamentales de las personas y los grupos sociales, entre otros, las comunidades indígenas del país.

Hay que incorporar, por lo tanto, una norma genérica que declare que los pueblos o comunidades gozan del derecho a la salud como derecho social fundamental y del derecho a acceder a los servicios y programas del sistema nacional de salud y seguridad social, los cuales se prestarían a los indígenas en un plano de igualdad de oportunidades, equidad y calidad de servicios, respecto al proporcionado a otros grupos sociales.⁸⁸

⁸⁶ Este rubro de normas trataría de recoger algunas recomendaciones formuladas por organismos internacionales a este respecto: “El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que los salarios fijados por la Comisión Nacional de Salarios, o negociados entre los trabajadores y empleadores, aseguren a todos los trabajadores y empleados, en particular a las mujeres y los indígenas, condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias, de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto”. Véase, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México)...*, *op.cit.*, ver nota 28, párrafo 31, p.5.

⁸⁷ El dispositivo está basado en esta recomendación: “El Comité insta al Estado Parte a que tome medidas eficaces para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas, en particular, adoptando y/o aplicando la legislación pertinente, aplicando la *Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación* y la correspondiente legislación de los Estados, efectuando con eficacia un número mayor de inspecciones de trabajo en las comunidades indígenas y sancionando a los empleadores que violan las normas laborales mínimas”. *Ibid.*, párrafo 32, p.5.

⁸⁸ La propuesta busca reglamentar el artículo 2º apartado B, fracción III de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de

Sin embargo, habría que normar también que los pueblos y comunidades indígenas tienen, a su vez, derecho al uso de su medicina tradicional y de sus prácticas terapéuticas para la protección, fomento, prevención y restitución de su salud integral. Y, asimismo, que sus chamanes o curanderos también tienen derecho a utilizar sus conocimientos y procedimientos con fines preventivos y curativos en pacientes indígenas o no-indígenas. Dichas prácticas serían respetadas por las instituciones públicas de salud pública.

Con relación a los servicios del Sistema Nacional de Salud dirigidos específicamente a pueblos y comunidades indígenas, habría que preceptuar que éstos se organizaran con la participación directa de los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones, siendo el criterio rector, el que dichos sistemas se adecuen a las condiciones geográficas, económicas, sociales y culturales y a los usos y costumbres de esos pueblos. Lo que significa la incorporación de criterios de la medicina tradicional, las prácticas terapéuticas y el uso de la lengua del pueblo o comunidad indígena de que se trate, como parte de los servicios.

Asimismo, la Secretaría de Salud Pública, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas, definiría las políticas de salud destinadas a ellos. Su diseño y ejecución se haría de manera coordinada con el ente ejecutor de la política indígena a nivel federal y estatal. Por lo que, en caso, de que dicha dependencia o alguno de sus funcionarios actúe sin la participación del órgano ejecutor de esta propuesta de ley, incurriría en el delito de abuso de autoridad u otras figuras delictivas tipificadas ya por la legislación penal ordinaria o internacional, haciéndose merecedor a las penas establecidas en dichas legislaciones.⁸⁹ El órgano ejecutor representará a los pueblos o individuos afectados ante las autoridades e instancias nacionales encargadas de perseguir los delitos.

Por último, la propuesta de ley podría incluir otras situaciones. Por ejemplo, en caso de que al Estado le interese adoptar conocimientos en medicina tradicional, herbolaria y prácticas terapéuticas de los pueblos indígenas del país y desee extenderlos al resto del Sistema Nacional de Salud, puede hacerlo, siempre y cuando se obligue a proteger su autoría en términos económicos en beneficio del pueblo indígena (compensando económicamente a la comunidad y a los individuos que transmiten ese conocimiento), y a promover los contenidos relacionados con la medicina indígena en los programas de estudios en medicina de las universidades públicas del país.

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

⁸⁹ Esta disposición pretende contrarrestar el peso de las decisiones de una instancia de autoridad (como la SSP), que actúa anónima e impunemente como dependencia gubernamental y que viola sistemáticamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas bajo argumentaciones de política poblacional o sanitaria. Veamos este ejemplo: “Si bien el Comité acoge con satisfacción la tipificación como delito de la esterilización forzada bajo el artículo 67 de la Ley General de Salud, el Comité reitera su preocupación por la condición de los hombres y mujeres indígenas en materia de salud reproductiva en Chiapas, Guerrero y Oaxaca en relación a la práctica de esterilizaciones forzadas. (Art.5 (e) (iv)). El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte todas las medidas necesarias para poner fin a la práctica de esterilizaciones forzadas, a que investigue de manera imparcial y a que se procese y se castigue a los autores y ejecutores de las prácticas de esterilizaciones forzadas. El Estado Parte debe velar también por que las víctimas dispongan de recursos justos y eficaces, incluso para obtener indemnización”. Véase *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México...*, *op.cit.*, ver nota 27, párrafo 16, p. 5.

5. Derechos culturales

El conjunto de normas que forma parte de este rubro vendría a reglamentar básicamente la fracción IV del apartado A) artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.⁹⁰ La propuesta sigue la orientación y hace remisión de normas de varios instrumentos internacionales suscritos por México, fundamentalmente la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO*, ratificada por México el 5 de julio de 2006 y que entró en vigor el 18 de marzo de 2007.⁹¹ También está basada en algunas recomendaciones directas de organismos internacionales, como la que a continuación referimos:

El Comité recomienda al Estado Parte (México) que considere la adopción de legislación que reconozca, registre y proteja la autoría colectiva de los pueblos indígenas de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, e impida la utilización no autorizada por terceros de los productos científicos, literarios y artísticos de los pueblos indígenas, en consonancia con la Observación general N° 17 del Comité⁹².

En la propuesta, se contemplan varios preceptos declarativos en que el Estado reconoce y garantiza el derecho que cada pueblo y comunidad indígena del país tiene al ejercicio de su cultura propia, al desenvolvimiento de la misma y a su proyección a futuro. Cada pueblo y comunidad indígena tiene derecho a expresar, practicar y desarrollar libremente sus formas de vida y manifestaciones culturales, fortalecer su identidad, promover la vitalidad lingüística de su lengua, preservar su visión del mundo, profesar sus creencias y cultos, así como conservar y proteger sus lugares sagrados y de culto. Desde esa perspectiva, los indígenas tienen en todo momento el derecho al fortalecimiento de su unicidad cultural, al

⁹⁰ Cabe aclarar que, si bien los derechos a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas -a que se refiere la fracción II del apartado B del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*- forman parte esencial del campo de los derechos culturales, no incluiremos aquí propuestas normativas al respecto. Hemos de recordar que el rubro es objeto de reglamentación de la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* que estudiamos en el capítulo IV de nuestro estudio, no obstante que dicha ley resulte insuficiente y poco eficaz comparada con lo previsto por diversos instrumentos internacionales en materia educativa suscritos por México con la UNESCO, así como con lo prescrito por la Parte VI. “Educación y Medios de Comunicación” (artículos 26 a 31) del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y el artículo 14 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007).

⁹¹ También, se apoya en lo prescrito por la Parte IV. “Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales” (artículos 21 a 23) del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989) y por el artículo 11 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), que dice: “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, utensilios, 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”.

⁹² *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al examinar el Cuarto Informe periódico presentado por México...*, op.cit., ver nota 28, párrafo 46, p. 7.

desarrollo de su autoestima y al libre desenvolvimiento de su personalidad en el marco de sus propios patrones culturales, uso de trajes, atuendos y adornos tradicionales en todos los ámbitos de la vida nacional, etc.

Por otra parte, se prescribe que el Estado, como sujeto pasivo de la relación jurídica, está obligado a preservar la memoria histórica de cada pueblo y comunidad indígena, a proteger la autoría de sus conocimientos milenarios, productos científicos, tecnológicos, literarios, artísticos y a conservar y resguardar sus vestigios arqueológicos. El Estado está obligado a proteger, además, todos los bienes materiales e inmateriales que formen parte del patrimonio de los pueblos y comunidades indígenas. El patrimonio cultural inmaterial comprende los siguientes ámbitos: a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales.⁹³

Para el traslado de bienes materiales o inmateriales del patrimonio cultural indígena deberá contarse con la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas y de los organismos competentes, conforme a lo previsto en esta Ley. Cuando estos bienes sean copiados, extraídos, alterados o trasladados fuera de su hábitat y tierras indígenas en violación de la ley, el Estado garantizará la restitución del bien y/o la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, aplicando sanciones civiles y/o penales a los infractores de conformidad con esta ley u otras disposiciones aplicables. El Estado debe cooperar con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y restauración de los bienes materiales y en la protección de los bienes inmateriales que formen parte medular o distintiva del acervo o patrimonio cultural indígena de que se trate.

El Estado está obligado a proteger y promover también las diferentes expresiones culturales de los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo pintura, escultura, literatura, música, danzas, arte culinario, arquitectura y demás usos y costumbres que les son propios. A fin de preservar, fortalecer y promover en el ámbito nacional e internacional las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado debe crear los espacios necesarios para el desarrollo artístico, fomentar la investigación y el intercambio entre creadores o artistas indígenas y el resto de la sociedad, así como los mecanismos e instituciones para impulsar la difusión y promoción de estas culturas a nivel nacional e internacional.

El Estado, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, protegerá y conservará los sitios arqueológicos ubicados en su hábitat y tierras, fomentando su conocimiento como patrimonio cultural de los pueblos indígenas y de la Nación.

⁹³ De conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO*, instrumento que entró en vigor en abril de 2006 y que fue ratificado por México desde diciembre 14 de 2005. (Disponible en línea, http://portal.unesco.org/es/ev.phpRL_ID=33882&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta del 2 de junio de 2009). En este apartado, se haría remisión de algunos preceptos de la Convención para salvaguardar con eficacia los aspectos inherentes a la piratería de los conocimientos indígenas y al saqueo de sus recursos intelectuales (remedios, fórmulas medicinales, danzas rituales, prácticas chamánicas, etc.).

D. De la Jurisdicción Especial Indígena

Hemos terminado nuestra hipótesis de trabajo consistente en la prefiguración de los campos jurídicos que podrían abrir opciones o dar lugar a la reglamentación de los derechos indígenas que faltaba por legislar en nuestro país de conformidad con el artículo 2° Constitucional. Dicha prefiguración ha sido colocada en una suerte de andamiaje de ley, cuya formulación está basada en la armonización de normas y principios de algunos instrumentos internacionales suscritos por México, intentando atender asimismo problemas puntuales que se suscitan en cada uno de esos campos. Sin embargo, nuestro estudio quedaría incompleto, si, bajo la misma premisa, no reflexionamos sobre dos aspectos esenciales: los sistemas jurídicos indígenas y los órganos que se encargarían de ejecutar la susodicha ley.

Por esa razón, dilucidaremos ahora sobre el conjunto de normas que podrían reglamentar parte de la fracción II del apartado A) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para:

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

La propuesta que a continuación hacemos sigue la orientación de varios instrumentos internacionales suscritos por México entre los que destaca el artículo 27 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), que dice:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, 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 de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso⁹⁴.

Para empezar, creemos que deben estructurarse diversos dispositivos declarativos que posibiliten acotar e identificar el campo⁹⁵. Por ejemplo, que el derecho indígena está conformado por el conjunto de normas, principios, valores, prácticas, usos y costumbres e instituciones que cada pueblo indígena considere como legítimos y obligatorios. Sistema

⁹⁴ Véase también el artículo 8 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), ver nota 22.

⁹⁵ Para la elucidación e integración de esta parte de la propuesta de ley me he basado en el proyecto de Ley Reglamentaria de Derechos Indígenas de Venezuela, y en varios de los principios y planteamientos que sobre jurisdicción indígena ha hecho en varios de sus ensayos Jorge Alberto González Galván, fundamentalmente “El sistema jurídico indígena contemporáneo”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, Sistemas jurídicos - Derecho comparado - Temas diversos*, Nuria González Martín, (Coordra.), (Tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.FR.), c2006.

jurídico que permite regular a cada pueblo indígena su vida social y política, garantizar el orden público, establecer derechos y obligaciones, resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito interno.

Asimismo, debe especificarse que los pueblos indígenas tienen libertad para que sus autoridades legítimas apliquen instancias de justicia dentro de su territorio. Potestad que sólo afecte en principio a sus integrantes. Para los efectos de este rubro tendría que insertarse una norma sobre lo que ha de entenderse por integrante (toda persona indígena que forme parte de una comunidad indígena y toda persona no indígena integrada por vínculos familiares o por cualquier otro nexo a la comunidad indígena, siempre que resida en la misma). En este sentido, la jurisdicción indígena consistiría entonces en la facultad que tienen los pueblos indígenas, a través de sus autoridades legítimas, de tomar decisiones de acuerdo con su derecho propio y conforme a los procedimientos tradicionales para la solución de controversias que se susciten entre dichos integrantes en su territorio.

Tal como fue definida, dicha jurisdicción especial indígena comprendería también la facultad de conocer, investigar, decidir y ejecutar las decisiones, en asuntos sometidos a su competencia y la facultad de concertar acuerdos de reparación de daños como medida de sanción o resolución de conflictos. Las autoridades indígenas resolverán los conflictos por la vía conciliatoria, el diálogo, la mediación, la compensación y la reparación del daño.

En los procedimientos que se sigan habrán de participar tanto el ofensor como la víctima, la familia de la víctima y la comunidad. Podría regularse que las decisiones que se tomen constituyan cosa juzgada a nivel nacional. Por lo que, en consecuencia, las partes, el Estado (en todos sus niveles) y los terceros estarían obligados a respetarlas y acatarlas, (siempre que no fuesen incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por México de conformidad con la presente Ley)⁹⁶.

Desde esta perspectiva, la competencia de la jurisdicción especial indígena podría estar fundamentada por algunos criterios básicos, como el de territorialidad, en el que las autoridades indígenas legítimas tendrían competencia para conocer de cualquier incidente o conflicto surgido dentro de su hábitat y tierras. Otro, el extraterritorial, para aquellas

⁹⁶ Toda decisión emanada de la jurisdicción especial indígena que resulte violatoria de los derechos fundamentales, podría ser impugnada por la vía de amparo ante los Juzgados de Distrito, los cuáles evaluarían los asuntos con criterios interculturales de interpretación de los hechos y el derecho, (esto es, tomando en cuenta el enfoque y sentido del sistema jurídico que rige la vida de los pueblos y comunidades en cuestión). Bueno, estamos asumiendo que el legislador reglamentario de la propuesta de ley interpreta y acepta la validez del reconocimiento implícito constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público (que se desprende de las normas generales del artículo 2º de nuestra Carta Magna y las contenidas en su Apartado A), y no sólo como entidades de interés público (referidas a los derechos preceptuados en el Apartado B). De otro modo, como lo expresa González Galván “sin el reconocimiento explícito de los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público (con jurisdicciones territoriales determinadas), el ámbito espacial de validez de las normas indígenas será frágil y, como hasta ahora, vulnerable”. Jorge Alberto González Galván, “Los derechos indígenas en México: ¿hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, en *Derechos fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Carbonell, Miguel (coordr.), (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.), c2002, p. 378.

controversias entre integrantes, sometidas al conocimiento de las autoridades indígenas, que se produzcan fuera del hábitat y tierras indígenas (siempre que no sean de carácter penal y no afecten derechos de terceros no indígenas). En este caso, la autoridad indígena tendría derecho a decidir si conoce o no de la controversia, de conformidad con las normas, usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena de que se trate; en caso negativo, informaría a los solicitantes y remitiría el caso a la jurisdicción ordinaria. Un criterio material, para conocer y decidir sobre cualquier conflicto o solicitud, independientemente de la materia de que se trate [exceptuándose los delitos del ámbito de competencia federal (p.e., delitos contra la seguridad e integridad de la Nación, delitos de corrupción o contra el patrimonio público, ilícitos aduaneros, tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, tráfico de armas de fuego, etc.)]. Y por último, un criterio personal, para conocer de solicitudes o conflictos que involucren a cualquier integrante del pueblo o comunidad indígena (las personas que no siendo integrantes de la comunidad, pero que, encontrándose dentro del hábitat y tierras indígenas cometieran algún delito tipificado en la legislación ordinaria, podrían ser detenidas preventivamente por las autoridades indígenas, quienes las pondrían a disposición de la jurisdicción ordinaria).

Ahora bien, en este apartado habría que regular muy bien los nexos o relaciones entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, estableciendo ciertos principios de coordinación.⁹⁷ Por ejemplo, que las decisiones tomadas por las autoridades indígenas legítimas sólo sean susceptibles de revisión por parte de la jurisdicción ordinaria, cuando contraviniesen los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el Senado. Por otra parte, establecer como supuesto que, cuando la jurisdicción ordinaria llegue a conocer de asuntos o casos que correspondan a la jurisdicción especial indígena, se obligue a remitir las actuaciones a esta última. Por otra parte, declarar que la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria deben desarrollar nexos de coordinación y colaboración en la investigación de casos y también en la ejecución de decisiones. Debe preceptuarse, que en caso de conflicto que se suscite entre ambas jurisdicciones, la especial indígena y la ordinaria, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¿Qué mecanismos de enlace cabría sugerir para el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto? Esto es, para facilitar la vinculación sistémica, la aplicación del derecho indígena y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena en un Estado federal como el nuestro:

Las autoridades competentes para aplicar o ejecutar la ley a nivel federal y estatal, que más adelante propondremos, podrían encargarse del diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan la difusión y el respeto del derecho indígena y la jurisdicción especial indígena. Y, por otra parte, podrían encargarse también de proponer programas o proyectos de capacitación y formación en pluralismo legal, dirigidos tanto a jueces,

⁹⁷ Las normas que se esbozan en este segmento resolverían los vínculos normativos que regirían entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria en los estados con población indígena, siendo por ello reglamentarias de la última parte de la fracción II, apartado A) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra ordena: “La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.

empleados de tribunales, como a las autoridades indígenas (según el estado de que se trate), a fin de facilitar la aplicación del derecho indígena y la coordinación con la jurisdicción ordinaria. En la enseñanza del derecho y carreras afines, las instituciones educativas y de formación judicial, de conformidad con las normas aplicables, podrían incorporar materias referidas a multiculturalidad, pluralismo legal y derecho indígena⁹⁸. Por último, el Estado se encargaría de proveer los medios necesarios para la capacitación en materia indígena a los operadores de justicia, abogados y funcionarios encargados de aplicar la ley en las entidades con población indígena.

Ahora bien, ¿cómo resolver la cuestión de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ante la jurisdicción ordinaria?

Afinando lo que está prescrito en la Constitución y en normas secundarias aisladas del Derecho Positivo Mexicano. Los pueblos y comunidades indígenas, y cualquier persona indígena que sea parte en procesos judiciales ordinarios, tendrán derecho a conocer su contenido, efectos y recursos, contar con defensa profesional idónea, el uso de su propio idioma y el respeto de su cultura durante todas las fases del proceso⁹⁹. El Estado establecerá los mecanismos que permitan superar las dificultades inherentes a las diferencias culturales y lingüísticas para facilitar a los indígenas la plena comprensión de estos procesos. Lo dispuesto en este artículo se aplicaría también a los indígenas que estén sometidos o que participen en procedimientos administrativos o especiales.¹⁰⁰

⁹⁸ Como lo ha propuesto González Galván en varios de los ensayos citados en la tesis.

⁹⁹ Este conjunto de normas vendría a reglamentar básicamente el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado en los términos consagrados en la fracción VII del apartado A) del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “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...”. La propuesta también está en consonancia con lo preceptuado al respecto en normas internacionales. Por ejemplo, el artículo 12 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), que dice: “los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”. El artículo 40 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007), por su parte, prevé lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de 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”.

¹⁰⁰ Hay preocupación sobre este particular en el ámbito internacional: “El Comité expresa preocupación por la falta de cumplimiento del artículo 10 de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* que recoge el derecho de los indígenas al uso de intérpretes en el sistema de la administración de justicia.[Art. 5 (a)]. Teniendo en cuenta la Recomendación general 31 (apartado B, párrafo 5e), el Comité recomienda al Estado parte que garantice el derecho de los pueblos indígenas al uso de intérpretes y de defensores de oficio conocedores del idioma, cultura y costumbres de las comunidades indígenas en el transcurso de procedimientos judiciales”. Véase *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México...*, *op.cit.*, ver nota 27, párrafo 13, p. 4.

A efecto de garantizar el derecho a la defensa de los indígenas, se crearía una Procuraduría federal y las Procuradurías estatales dentro del esquema de autoridades que sugerimos más adelante. En el nombramiento de defensores públicos de indígenas se exigiría que los mismos fuesen abogados y que conozcan la cultura y derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Los defensores públicos serían competentes para ejercer la representación y defensa de los indígenas en toda materia y ante toda instancia administrativa y judicial, nacional e internacional.

En los procesos judiciales en que sean parte los pueblos y comunidades indígenas o sus miembros, podría preverse que el órgano judicial respectivo cuente con un informe socio-antropológico y un informe de la autoridad indígena o la organización indígena representativa, que ilustre sobre la cultura y el derecho positivo del pueblo o comunidad indígena de que se trate. El informe socio-antropológico estaría a cargo de la instancia de autoridad federal o estatal competente que más adelante se sugiere.

Por cuanto a los juicios penales que involucren a indígenas, la ley podría prescribir dos reglas que nos parecen fundamentales: la no persecución penal de indígenas por hechos tipificados como delitos (cuando en su cultura y derecho esos actos sean permitidos, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el Senado de la República). Y que, los jueces, al momento de dictar sentencia definitiva o cualquier medida preventiva, consideren las condiciones socioeconómicas y culturales de los indígenas, es decir, consideren los principios de justicia y equidad. En todo caso, los jueces procurarían imponer penas distintas al encarcelamiento (que faciliten la reinserción del indígena a su medio sociocultural). Cuando ello no sea posible, el Estado dispondrá en los centros de detención y establecimientos penales de los estados con población indígena, de espacios especiales de reclusión para los indígenas, así como del personal con conocimientos en materia indígena para su atención.

E. De los órganos encargados de aplicar la ley

La reforma de 2001 nos plantea un reto de diseño y conexión orgánicos bastante difícil desde el punto de vista de definición de las esferas y niveles de autoridad involucrados y de los ámbitos de competencia en materia de derechos indígenas.¹⁰¹ Mientras que las normas generales de los primeros párrafos y el apartado A) del artículo 2º constitucional han de ser legislados y administrados de manera descentralizada, esto es, a nivel de cada entidad con población indígena en el país, el apartado B) prevé un conjunto de derechos y obligaciones que deben ser atendidos por autoridades federales. En ambos casos, se antepone la consulta con los pueblos indígenas como mecanismo para legitimar las decisiones. Lo que implica

¹⁰¹ “México ha promulgado leyes que reflejan de manera explícita las normas internacionales en múltiples áreas, pero ha sido incapaz de establecer mecanismos de implementación adecuados para esta nueva legislación y de modificar las leyes existentes” [...] “El considerable trabajo que queda por delante para luchar contra la resistencia institucional y cambiar las prácticas y políticas actuales que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales no recae en el ámbito de la política exterior. Ahora es necesario que los demás ministerios y poderes del estado trabajen para afrontar los problemas que han sido expuestos y analizados más exhaustivamente durante los últimos años.”. S/A “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior...”, *op.cit.*, ver nota 2, p. 3.

asegurar instancias o espacios de diálogo y negociación que el precepto constitucional ampara y que inciden, en nuestra opinión, de manera determinante en la configuración de los órganos con poder decisorio para aplicar la ley, con base en el principio de interlegalidad que tratamos de fundamentar antes como marco teórico que sustenta e inspira la propuesta que hacemos a continuación.

Hemos tomado en cuenta, además, dos cosas muy importantes en su diseño. Por una parte, que la reforma constitucional del 2001 en su conjunto parece exigir el establecimiento de un régimen jurídico integral que, al tiempo que regule lo concerniente a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en su dimensión individual y social, sea capaz de proteger eficazmente la integralidad de los territorios de los pueblos indígenas como requisito *sine qua non* para procurar la supervivencia de la diversidad de culturas existentes en México. Es de fundamental importancia, por ende, una reglamentación esclarecedora que maneje y ministre con eficacia esa complejidad, ya que la estructura organizativa existente resulta inoperante para hacerlo.

El cuerpo de normas que se proponen vendría a regular la parte meramente orgánica de la Ley. Supone el establecimiento y operación de órganos de integración combinada y con poder decisorio para asegurar su aplicación y la coparticipación de los representantes de los pueblos indígenas en su ejecución. Su diseño, creemos, posibilita el funcionamiento de una instancia plural que embona perfectamente con el espíritu de los preceptos consagrados en el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2007) y, además, responde a las exigencias de los diversos instrumentos jurídicos internacionales que buscan asegurar la intervención del Estado en materia de derechos fundamentales de los pueblos indígenas.¹⁰²

D).- Se crea un organismo descentralizado federal con personalidad jurídica y patrimonio propios como ente ejecutor de la Ley,¹⁰³ cuya competencia abarcaría todo lo

¹⁰² Como es el caso de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) y del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989). El artículo 2 de este último ordenamiento dice: Fracción 1. “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Fracción 2. “Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

¹⁰³ Ese organismo bien pudiera ser la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), aunque ello supondría una reestructuración profunda de los órganos y funciones que actualmente desempeña, a efecto de incorporar a representantes de los pueblos indígenas que se mencionan y poder velar con eficacia el cumplimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas consagrados en el artículo 2º Constitucional. En realidad, dicho organismo fue creado en 2003 con el propósito únicamente de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar unilateralmente los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. Con el mismo enfoque monocultural, a la fecha, ha sido la instancia que sólo coadyuva al ejercicio

concerniente a los derechos de uso del hábitat, derechos económicos, políticos y sociales que se desprenden del apartado B del artículo 2º Constitucional. Dicho ente, actúa en colaboración estrecha con los 62 pueblos indígenas originarios que existen en nuestro país. Por lo tanto, dicho organismo estaría conformado por una Asamblea o Cuerpo Consultivo Indígena, integrado por representantes de los 62 pueblos indígenas y por algunas autoridades federales. La función de este órgano sería la de diseñar, discutir y aprobar las políticas de intervención a cargo del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar esos derechos (Apartado B), y coordinar el sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México. Las facultades que podrían prefigurarse serían las siguientes:

1. Promover y velar por el respeto y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consagrados en el Apartado B) de la Constitución, los tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales ratificados por el Senado de la República.
- 2.- Coordinar el sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México.
- 3.- Impulsar los procesos de descentralización y demarcación de los territorios indígenas de las entidades establecidos por esta Ley y garantizar su cumplimiento en los términos del párrafo 5 del artículo 2º constitucional.
- 4.- Coadyuvar con las autoridades competentes en el proceso de distritación uninominal y plurinominal que lleven a cabo para garantizar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los órganos legislativos federales y locales.
- 5.- Decidir sobre todo tipo de asuntos y de conflictos que puedan suscitarse entre autoridades federales, estatales y municipales o particulares durante los procedimientos de distritación electoral, descentralización y demarcación de los territorios indígenas, y con posterioridad a ello.
- 6.- Velar por el cumplimiento del procedimiento de información y consulta previo establecido en la presente Ley.
- 7.- Asesorar a los pueblos y comunidades indígenas y a sus organizaciones, en el control de las actividades que realicen personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras en el hábitat y tierras indígenas.
- 8.- Velar por el acceso oportuno y equitativo de los indígenas a las políticas sociales del Estado, tales como los servicios de salud, educación, vivienda, oportunidades laborales, así como el goce de sus derechos sin discriminación alguna.
- 9.- Incentivar la participación de las mujeres indígenas en sus pueblos y comunidades indígenas y en la vida pública nacional e internacional.

El organismo contará además con un órgano o entidad ejecutiva cuyas atribuciones serían éstas:

- 1.- Elaborar los trabajos, planes y programas y proveer en todo lo concerniente a la esfera competencial de la Asamblea.
 - 2.- Ejecutar las decisiones aprobadas por la Asamblea o Cuerpo Consultivo Indígena
 - 3.- Supervisar su ejecución a nivel estatal y municipal;
 - 4.- Brindar servicios de Procuraduría a los pueblos indígenas en todos los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Ley en la esfera de competencia del organismo.
 - 5.- Organizar y administrar la Unidad de Documentación y Registro Nacional de los Territorios de los pueblos y comunidades indígenas, con base en los datos que proporcionen las entidades para efectos administrativos de coordinación y control de la unidad nacional.
 - 6.- Fomentar el ejercicio de la corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas en los ámbitos que conciernen a la conservación y manejo del ambiente y los recursos naturales, parques nacionales y áreas protegidas, así como el desarrollo sustentable en el hábitat y tierras indígenas previsto en la presente Ley y demás leyes.
 - 7.- Elaborar los informes periciales, socio-antropológicos para los procesos judiciales y administrativos en los que intervengan indígenas y otros estudios técnicos que sean solicitados por entes públicos o privados en razón de sus competencias.
 - 8.- Las demás relacionadas con los aspectos que posibiliten el funcionamiento del organismo (elaboración del reglamento interno, elaboración del presupuesto, asuntos laborales, etc.).
- II).- Las entidades federativas con población indígena, por su parte, en cumplimiento a lo establecido por los primeros párrafos y el conjunto de fracciones del Apartado A) del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ajustarán sus respectivos marcos jurídicos a los lineamientos generales previstos por esta Ley Orgánica en estos términos:

Se crea un organismo descentralizado a nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyas funciones serán las de aplicar esta Ley en todo lo concerniente a los principios de libre determinación, derechos políticos, derechos de propiedad, acceso y tenencia de los territorios de los pueblos localizados en cada entidad, y derechos culturales y, la de coordinar el proceso de descentralización de competencias conforme a lo ordenado en el apartado A) del artículo 2º constitucional e intervenir en el proceso de remunicipalización a que se refiere la fracción VII del apartado A del artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dicho organismo estaría configurado también por dos órganos o instancias de autoridad:

Una Asamblea o Cuerpo Consultivo Estatal integrado por tres representantes de los pueblos en cuestión y un número equidistante de funcionarios del gobierno estatal. Las funciones de este órgano serían las de discutir por la vía del consenso formas de integrar, modificar o innovar los ordenamientos jurídicos de las entidades y de los pueblos indígenas, con base en la Constitución local, la jurisdicción especial indígena prevista por esta Ley y el principio de interlegalidad en las materias que son de su competencia de conformidad con el artículo 2º apartado A) y los tratados y convenios internacionales ratificados por México. Se prevería que dicha instancia estableciera los regímenes jurídicos necesarios para asegurar los derechos de integralidad de los territorios indígenas y los mecanismos interlegales necesarios que coadyuven a preservar sus componentes culturales identitarios, el ejercicio de la libre determinación política y a prevenir y resolver conflictos políticos que se susciten entre autoridades y pueblos o entre éstos últimos. Asimismo, que coordine el proceso de descentralización de funciones actualmente a cargo de las entidades federales con población indígena. La representatividad de los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad se hará conforme a las normas y costumbres de cada pueblo, con independencia de los núcleos de población que los conformen, los municipios a los que pertenezcan o las autoridades estatales involucradas en materia agraria.

El órgano ejecutor de este organismo tendría las siguientes funciones:

- 1.- Elevar a la Asamblea los asuntos que sean de su competencia.
- 2.- Ejecutar las decisiones aprobadas por dicha Asamblea.
- 3.- Actuar como representante jurídico y enlace de dicho organismo frente a las autoridades federales, estatales y municipales en todos los asuntos de su competencia.
- 4.- Cooperar con el organismo descentralizado federal, en todas las labores conducentes a la armonización e integración del sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México.
- 5.- Diseñar una propuesta de procedimiento para permitir que la Asamblea tome decisiones de vinculación de los sistemas jurídicos estatales y de los pueblos indígenas conforme al principio de interlegalidad. La propuesta deberá garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la jurisdicción indígena especial prevista en esta Ley.
- 6.- Formular una propuesta de organización para la Procuración de Justicia que atienda y represente jurídicamente a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos de derecho público o como entidades de interés público, en todos los asuntos administrativos y judiciales relacionados con las materias de su competencia.
- 7.- Formular un procedimiento y una propuesta de régimen jurídico para ser discutida y condensada por la Asamblea cuya prioridad sea la de garantizar el derecho a la integralidad y defensa de los territorios indígenas conforme al artículo 2 Apartado A) y 27 fracción XV, considerando el sistema jurídico estatal, el de los pueblos indígenas en cuestión y el de los núcleos de población y sistemas de tenencia que actualmente los rigen.

8.- Hacer una propuesta y coordinar las tareas de descentralización de los regímenes de propiedad, asuntos políticos y culturales de los pueblos indígenas de la entidad, actualmente bajo la competencia federal, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y otras dependencias federales.

9.- Formular una propuesta de Registro Estatal de la Propiedad de los territorios indígenas de la entidad con base en el proceso de demarcación previsto por esta Ley y encargarse de su administración, una vez aprobado por la Asamblea.

10.- Formular propuestas de conciliación a la Asamblea para resolver los conflictos políticos que se susciten entre los pueblos indígenas, particulares y autoridades estatales o municipales, o entre comunidades, ejidatarios o núcleos de población que formen parte de los pueblos indígenas de la entidad o de los estados colindantes.

11.- Formular propuestas a la Asamblea para preservar los derechos culturales y proteger los conocimientos de los pueblos indígenas en los términos de la Ley.

F. Enlaces finales

Ahora bien, con lo que llevamos hasta ahora, podemos darnos cuenta que la propuesta de ordenamiento reglamentario del artículo 2° de la Constitución que se ha intentado fundamentar y estructurar a lo largo de este capítulo, ha sido un trabajo de eslabonamiento, que por su propia naturaleza, no puede ofrecer conclusiones. Más que un planteamiento de legislación reglamentaria, se trata de una serie de proposiciones abiertas necesariamente incompletas, dadas las propias limitaciones que tiene el autor y las muchas miradas críticas especializadas que se requerirían para darle cuerpo y hacer de él un producto acabado. Así lo prueba la complejidad y escala de los problemas humanos que busca atender en diversos campos socio-jurídicos, el espectro de disciplinas y niveles jurídicos que intervienen y los problemas de ramificación e interconexión que supondría su inmersión eficaz en nuestro sistema jurídico. Esto es, las modificaciones de aquellos cuerpos normativos secundarios que involucraría su implementación en un momento dado¹⁰⁴.

No obstante lo anterior, de una u otra forma la tarea de exploración, estudio relacional y sistematización de las ideas que realizamos en este capítulo, nos ha ayudado a comprender muchos aspectos que desconocíamos antes. Algunos de ellos, medulares. Lo que nos hace confiar en la posibilidad de contar algún día en México con una legislación secundaria federal que resulte útil y esclarecedora en materia de derechos indígenas para el país y para los estados de la República, al ser capaz de complementar, guiar e impulsar la construcción de un sistema normativo plural en este campo. Una legislación que, no sólo posibilite aprovechar las complementariedades, sino resolver las contradicciones derivadas de la diversidad cultural y la coexistencia y aplicabilidad de sistemas jurídicos distintos en un mismo territorio.

¹⁰⁴ Nos referimos a las legislaciones que tendrían que reformarse llegado el caso y, que, al acotar el campo de análisis, optamos por dejar fuera de nuestro estudio. (Ver la nota 41).

Por lo pronto, en el siguiente capítulo, nos proponemos revisar el tratamiento que se da a la pluriculturalidad y a los derechos indígenas en uno de los sistemas positivos que componen la siguiente escala de nuestro ordenamiento jurídico federal: el sistema positivo de Jalisco. Estudiaremos la Constitución local y las normas secundarias de ese estado de la República con un enfoque analítico relacional análogo al que hemos utilizado en los anteriores capítulos. Asimismo, intentaremos profundizar en el conocimiento de la costumbre jurídica que rige la vida misma de las dos grandes comunidades que se asientan en su territorio: los sistemas normativos de los *wirrárika* (al norte del estado) y de los *nahuas* (que residen al sur de la entidad). Ello con miras a entretejer un mapa abierto más o menos integral de interrelaciones sistémico jurídicas de la escala local.

La tarea en este nivel nos parece pertinente porque permitirá finalmente anudar los dos extremos socio-jurídicos del objeto de análisis y vincular, asimismo, el aparato crítico del estudio. Por un lado, la correspondencia que guarda la costumbre jurídica internacional como fuente principal de un sistema jurídico *imperfecto* (como se ha dado en llamar al Derecho internacional), con la costumbre jurídica de los pueblos indígenas y con la naturaleza de las normas del Derecho Indígena. El reto de insertar normas cuya validez está sujeta a la ratificación de los Estados que suscriben acuerdos, y normas que tienen que coexistir con sistemas jurídicos legislados bajo la óptica de culturas dominantes hacen las cosas, supuestos y situaciones muy parecidas. Por otro lado, está el desafío mismo por encontrar fórmulas de vinculación jurídica no sólo eficaces por su traslado a otros espacios en condiciones análogas, sino por su incidencia en el tejido social a futuro, esto es, el enriquecimiento paulatino de un diálogo intercultural genuino y parejo, requerido para impulsar la evolución de las mentalidades y preservar la riqueza y diversidad de culturas en México, en cumplimiento con los fines que persigue el dispositivo constitucional. .

CAPITULO VII

Adecuación del sistema de derechos indígenas en el estado de Jalisco

A. Análisis comparativo de procesos históricos

1. Introducción

Comencemos este capítulo con una breve reflexión en torno al ámbito de la cultura y lo que representa para nuestro estudio. En buena medida, lo cultural parece que lo impregna todo e incide de manera significativa y dinámica en los diversos niveles y dimensiones que integran ese todo. Quizás por ello lo cultural sea una especie de argamasa que nos ha permitido vincular el plano filosófico-teleológico, el estimativo y el meramente instrumental de las diversas hipótesis de trabajo que hemos planteado a lo largo de los capítulos de la tesis. Asimismo, nos ha permitido articular también verticalmente los niveles jurídicos.

Si pensamos que todo pueblo indígena tiene derecho a decidir su forma de ser, actuar y comportarse frente a otros grupos, toda entidad federativa (aludiendo a la disyuntiva que dejó la reforma del artículo 2 constitucional), tiene derecho a fincar su propia unicidad como región multiétnica, es decir, su derecho a ser, actuar y comportarse frente al resto de las entidades federativas dentro del marco constitucional estatuido. A su vez, el país, tiene derecho a resolver el enigma que plantea esa complejidad con los rasgos singulares y polivalentes que lo definen como un país pluricultural único. Y, por último, la comunidad internacional, tiene derecho a erigir a la diversidad cultural del mundo en un valor en si mismo y en un objetivo que vale la pena rescatar y perseguir en el futuro.

Ahora bien, desde esa perspectiva cabe preguntarnos, ¿cómo será la *argamasa* de Jalisco? ¿De qué estará hecha? ¿Cómo será su contexto socio-cultural? No es posible comprender a fondo el entorno socio-cultural contemporáneo de un estado como Jalisco, si no lo abordamos con un aparato crítico que nos ayude a extraer su esencia, desde el centro del pensamiento racional y también desde las márgenes que nos ofrece el pensamiento descolonizado (esto es, las comunidades indígenas que lo pueblan).

Necesitamos una predisposición abierta a las disciplinas tradicionales que haga permisible la ligazón académica de elementos históricos, geopolíticos, religiosos, demográficos, geográficos, sociológicos y antropológicos que le son propios. Máxime que, la historia de Jalisco es diferente a la del resto del país. Jalisco proyecta una trayectoria sinuosa de etapas históricas cuyas directrices parecen a veces coincidir con las del resto del país y a veces contraponerse a la orientación que observan ciertos acontecimientos generales decisivos en la Historia de la vida nacional.

2. Aspectos formativos

Al igual que, muchas otras regiones de México, el Occidente (lo que ahora ocupa el estado de Jalisco y gran parte de los estados limítrofes circunvecinos (Nayarit, Colima, parte de Durango, Aguascalientes y el norte de Michoacán), se vio poblado por grupos humanos que

hace miles de años se dedicaron a la cacería y a la recolección¹. Con el tiempo, dichos grupos se volverían sedentarios, gracias al cultivo del maíz, el frijol, la papa, la calabaza, el chile, el tomate y otros productos agrícolas que les permitieron subsistir en ese entorno natural², convirtiéndose en pueblos con características singulares desde el punto de vista cultural, dadas las diferencias de lenguaje, conocimientos, tecnologías y expresiones artísticas que tenían.³ No obstante esas diferencias, esos grupos humanos tenían elementos comunes por su pertenencia a la región⁴, y por su pertenencia a una misma civilización originaria: la mesoamericana⁵.

Recientes investigaciones de campo, han permitido obtener valiosa información arqueológica que demuestra, de manera concluyente, que en la zona occidental de México

¹ Se cuenta con elementos suficientes para suponer que la aparición formal de los primeros asentamientos humanos en el occidente de México se remonta hace 7 mil años. Véase "Reseña histórica de Jalisco", *Enciclopedia de los Municipios de México*, (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco). Disponible en línea, <http://www.mijalisco.com/historia.htm>. Consulta 4 de octubre 2008.

² La primera etapa abarca un poco más de 2000 años y se caracteriza por la adopción de la vida en las aldeas, así como la práctica de la agricultura que se sumó a la caza y a la recolección. La vida sedentaria les permitió dedicarse a otras actividades como la fabricación de cerámica, la práctica de ceremonias religiosas y funerarias, y del trueque. *Idem*.

³ El territorio del actual estado de Jalisco estuvo habitado por diversas etnias: bapames, caxcanes, cocas, cuachichiles, huicholes, cuyutecos, otomíes, nahuas, tecuejes, tepehuanes, tecos, purépechas, pinomes, tzaultecas y xilotlantzingas. Otros autores mencionan también a pinos, otontlatolis, amultecas, coras, xiximes, tecuares, tecoxines y tecualmes. *Idem*.

⁴ Tal es el caso de la cosmovisión. "La religión se formalizó y dio lugar a verdaderas representaciones de deidades con atributos propios, con un campo de acción definido y lugar específico en el universo y en la jerarquía de los panteones. En esto tuvo mucho que ver la influencia tolteca, por lo que no resulta extraño que se tratara de una cosmovisión del mundo similar y de deidades semejantes a las que se veneraban en el centro y sur de México desde los tiempos teotihuacanos. En esta sociedad predominaba la idea de un universo de varios niveles, cada uno de ellos habitado por determinados dioses, según su categoría y potestad". Historia de Jalisco, en *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Disponible en línea, http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Jalisco. Consulta de septiembre 15, 2008.

⁵ La definición de Mesoamérica como región cultural con límites y características precisas fue propuesta inicialmente por Paul Kirchhoff a partir de la distribución de un centenar de elementos culturales de muy diversa naturaleza, algunos de los cuales, aproximadamente la mitad, estaban presentes exclusivamente en Mesoamérica (es decir, en una zona que abarca aproximadamente, al norte, desde el río Pánuco al Sinaloa pasando por el Lerma y, al sur, desde la desembocadura del Motagua hasta el Golfo de Nicoya, pasando por el lago de Nicaragua), en tanto que otros aparecían también en otra o algunas otras de las áreas culturales que se reconocen en América. El estudio fundador de Kirchhoff se refería a la situación en el momento de la invasión europea y el propio autor prevé que investigaciones posteriores mostrarán variación de las fronteras mesoamericanas, especialmente en el norte, en diversas épocas del largo proceso de su desarrollo. Por supuesto, la simple presencia o ausencia de rasgos culturales tan disímiles y de significación tan diversa como "cultivo de maíz", "uso de pelo de conejo para decorar tejidos", "mercados especializados", "escritura jeroglífica", "chinampas" y "13 como número ritual", a todas luces es insuficiente para caracterizar una civilización. Kirchhoff lo señala así y aporta otros datos y reflexiones entre los que destaca una conclusión importante que descansa en la información lingüística: la existencia de lenguas mesoamericanas cuya distribución indica, por una parte, una presencia muy antigua en este territorio y, por otra, un contacto y una relación constante entre los pueblos que hablaban esas lenguas dentro de los límites de la región. "Todo esto demuestra -señala Kirchhoff- la realidad de Mesoamérica como un región cuyos habitantes, tanto los inmigrantes muy antiguos como los relativamente recientes, se vieron unidos por una historia común que los enfrentó como un conjunto a otras tribus del continente. Véase Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*, Grijalbo/CONACULTA, México, D.F., 1990, p.29.

surgieron ricas culturas que manifestaron su grado de desarrollo en arquitectura monumental, grandes asentamientos y sistemas de irrigación, así como un posible sistema de escritura ideográfica. Estos descubrimientos vienen a poner fin a la idea equívoca de que en los sectores occidentales de México, las culturas prehispánicas eran simples y de pequeña escala⁶.

A pesar de ello, puede afirmarse que el pasado precolombino de la región está aún por descubrirse y ser sistematizado adecuadamente. Por largos años, la zona Occidente de Mesoamérica no ha sido objeto de estudio prioritario en los proyectos de investigación que realiza el Instituto Nacional de Antropología e Historia; no ha formado parte tampoco de sus programas arqueológicos.⁷

Todo lo contrario por lo que toca a la época colonial. Periodo que ha sido ampliamente documentado en su dimensión regional y su contextualización nacional. El Occidente de México es una región muy peculiar por el sello que le imprimió la dominación de los españoles. La cauda enorme de dificultades que enfrentaron los conquistadores para la subordinación y ulterior evangelización de la región llevó buena parte del siglo XVI. Lo que da cuenta de vicisitudes locales ocurridas, del arrojo mostrado por algunos guerreros indígenas y del grado de exterminio que se requeriría para subyugar finalmente a los distintos pueblos que, a la larga, sucumbieron, se diseminaron o bien, se apartaron hacia zonas remotas del territorio nacional⁸. Tal es un punto en común que

⁶ “Reseña histórica de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 1). La rica diversidad de vestigios arqueológicos con que se cuenta en la entidad es una valiosa herencia cultural de los antepasados indígenas; su distribución en el estado abarca prácticamente todas las regiones de la entidad. Como ejemplo se pueden mencionar las zonas arqueológicas de “El Ixtépete”, “El Grillo” localizados en el municipio de Zapopan; “La Providencia”, “Laguna Colorada”, “Las Cuevas” “El Arenal” y “Palacio de Oconahua” en el municipio de Etzatlán; “Huitzilapa” y “Cerro de la Navaja” en la municipalidad de Magdalena; “Guachimontones” en Teuchitlán; “Coyula” en Tonalá; “Atitlán”, “El Mirador”, “El Reliz” y “Las Cuevas” en San Juanito de Escobedo; “Portezuelo” en Ameca; “Las Pilas”, “Huaxtla” y “Santa Quiteria” en el municipio de El Arenal; “Cerrito del Istle” (Hiztle) en el municipio de Huejuquilla el Alto; “Las Calles” (cerro de Portezuelo) en La Barca; “Centro ceremonial Ixtapa” en Puerto Vallarta; “Santa Inés” y “La Tepalcatera” en el municipio de Sayula; “Mesa de San Francisco” en Tamazula; entre muchos otros localizados a lo largo y ancho del estado.

⁷ “El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) posee una presencia ‘débil’ en sitios fuera del centro del país, ya que destina poco presupuesto a estados como Zacatecas o Jalisco. Piensan que estos lugares-tienen poco valor para su estudio. Hemos comprobado que en la zona Occidente hubo civilizaciones con un enorme desarrollo milenario, que ha sido poco estudiado”. Phil C. Weigand, arqueólogo estadounidense investigador del Colegio de Michoacán durante su intervención en el Primer Encuentro de Especialistas en la región Norte de Jalisco, efectuado en el Centro Universitario del Norte (CUNorte), de la Universidad de Guadalajara del 22 al 24 de febrero, 2008. Véase la cita en el reportaje intitulado “Desvalijamiento arqueológico "total" de Juan Carrillo Armenta, en *La Gaceta Universitaria, Universidad de Guadalajara*, febrero 27, 2008, p. 25.

⁸ Para lograr la conquista de esta región se realizaron varias expediciones durante el primer tercio del siglo XVI, incursionando en estas tierras Cristóbal de Olid (1521), Alonso de Avalos (1521), Juan Alvarez Chico (1521), Gonzalo de Sandoval (1522), Francisco Cortés de Sanbuenaventura (1524), y Nuño Beltrán de Guzmán (1530) acompañado de Pedro Almíndez Chirinos y Cristóbal de Oñate. Con la empresa de Nuño Beltrán de Guzmán, da principio la colonización neogallega y casi termina su conquista cuando toma posesión de las tierras situadas en la margen derecha del Río Lerma, el 5 de junio de 1530, dándole el nombre de Conquista del Espíritu Santo de la Mayor España, a los territorios sometidos por él y sus capitanes. Sin embargo, la presencia de una población hispana en estos lugares no era bien vista por los aborígenes (los pueblos *cazcanes*), quienes pasaron a su nueva condición llenos de virulencia. Poco a poco algunos de estos grupos se insubordinaron. En 1538, empezaron a surgir síntomas de una incipiente revuelta, llamada la

guardan tanto los aportes históricos basados en la sistematización de documentos, como en la memoria histórica de los vencidos: que en el caso, son los wixarrika y los grupos nahuas ubicados al norte y sur, respectivamente, de lo que hoy es Jalisco

El retraso o dilación del proceso colonizador en Jalisco produjo impactos variados en la región a lo largo de ese siglo. Un divorcio alimentado por la multiplicidad de lenguas que las etnias manejaban en los incipientes centros urbanos de esa parte del territorio, la nahuatlización del castellano que se produciría en toda la zona, la vocación de trueque y habilidad comercializadora que desde ese entonces empezaron a caracterizar el imaginario y el comportamiento de los pobladores de la capital, de los llamados tapatíos (tanto de las primeras familias españolas fundacionales, como de los criollos, mestizos e indios pacificados que la habitaban)⁹.

Por cuanto al pueblo huichol en esa época, Séverin Durin observa lo siguiente:

Con la Conquista española y la pacificación de la parte oriental de la Sierra del Nayar, los Wixaritari fueron diferenciándose de los Coras, el grupo étnico vecino dominante, al convertirse en Indios Fronterizos y al ser incluidos al Distrito de Colotlán en 1590. Su creación obedecía a la necesidad de pacificar la frontera norte de la Nueva España, en el contexto del desarrollo de la explotación minera, de los ataques de los Indios mal llamados "Chichimecas" (Powell, 1997). Los Indios Principales se encargaron de la mediación con las autoridades de la Corona Española, en particular, con el Capitán a Paz y a Guerra del Distrito de Colotlán. Al ser reconocidas tres comunidades Huicholas por las autoridades coloniales a la mitad del siglo XVII (Rojas, 1993: 71-72), las tierras indígenas fueron delimitadas y la presión sobre éstas aumentó después de haber sido sometidos los Coras en 1722 (Velázquez, 1961). A partir del final de este siglo, los Wixaritari estuvieron pidiendo títulos de propiedad, los títulos virreinales, que los amparaban en sus tierras. Desde entonces, los Gobernadores de las comunidades se encargaron de la mediación¹⁰.

En cuanto a los nahuas del sureste, Margarita Robertson nos refiere que en las relaciones geográficas del siglo XVI (1579), aparece Ayotitlán como "sujeto" de Cuзалapa, "tercera cabecera de la provincia de Amula", y que en El *Theatro Americano* (1748) hay una inscripción sobre la jurisdicción de Amula que reza así:

Rebelión de los Cazcanes, que se extendió en la región que se conoce como Cazcanes, (en Jalisco y Zacatecas). A la larga, dicha rebelión acarrearía serias mortificaciones a los españoles y provocaría cambios sustanciales en el mapa político de Nueva Galicia. Los dos principales jefes indígenas rebeldes que se recuerdan son Coaxícar, en la zona de Hostotipaquillo, y Tenamaxtli, vencedores de Pedro de Alvarado, en Nochistlán, Zacatecas. A esta rebelión también se le conoce como La Guerra del Miztón, por que así se llama el monte en donde se dio la batalla más importante y en donde el Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, aniquiló la resistencia en octubre de 1541. *Apud.*, José María Muriá, *Breve historia de Jalisco*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México D.F., c1994, pp. 25-51.

⁹ Entre las dificultades más graves enfrentadas por los españoles en su afán de articular una nueva sociedad en el territorio sometido, figuró el problema de la comunicación; en primer término, porque el vencedor aún no acertaba a implantar su idioma; en segundo, porque en la tierra se hablaban diferentes lenguajes, propiciando que hasta el trato entre los mismos nativos fuera incierto. De tal manera, a pesar de las disposiciones oficiales y de los esfuerzos del clero secular en favor de la castellanización, Nueva Galicia vivió durante el siglo XVI un proceso de nahuatlización, tanto de indios con otras lenguas como de los pocos habitantes españoles, tras el cual sobrevendría el mestizaje de usos y costumbres. Véase "Historia de Jalisco", *op.cit.*, ver nota 4.

¹⁰ Véase Séverine Durin, "Redefiniciones identitarias. Sacrificio de toro e intervención institucional entre los Wixaritari (Huicholes)", en *Revista de Antropología Experimental*, N°3, 2003, p. 5

Inmediato a la Costa del Mar del Sur está situado entre dos profundas Varrancas el Pueblo y Cabezera de Ayotitlán, distante de la principal quince leguas por dicho rumbo, su temperamento es caliente, haciendo molesta su habitación los muchos animales venenosos, que ay en aquella tierra, tiene de Vecindario setenta, y seis familias de Indios, que tratan de hacer bateas, primorosamente pintadas, y todo el distrito de la población se mira copioso de Platanares, su administración, y la de los Pueblos siguientes es por un cura religioso del Orden de San Francisco¹¹.

La investigadora continúa:

En el siglo XVI las tierras comunales fueron solicitadas por los españoles como mercedes, y en el siglo XVII se establecieron algunas haciendas que permanecieron hasta inicios del siglo XX. En 1691, el rey de España extendió el título de propiedad a Ayotitlán, registrándose jurídicamente en el año de 1696. Según don Zeferino Padilla Villa, actual presidente del Consejo de Mayores, en 1757 los funcionarios de gobierno redujeron el título virreinal, y la república de Ayotitlán, perteneciente entonces a la jurisdicción de Tuxcacuesco, tenía una superficie de aproximadamente cien mil hectáreas¹².

Ahora bien, la sola localización de la ciudad de Guadalajara, resulta emblemática de ese difícil y costoso proceso que implicaría para la corona cuatro intentos fallidos por fundar la capital de la *Nueva Galicia* en un lugar seguro¹³. Sitio que finalmente albergaría el punto intermedio idóneo para facilitar las expediciones de conquista de los territorios del norte, enlazar las actividades extractivas de las ricas minas de Zacatecas con la Ciudad de México y promover el comercio con el lejano oriente (fundamentalmente, Filipinas), a través del puerto de San Blas¹⁴ y el de Barra de Navidad¹⁵. La traza urbana original de la llamada por algunos la *Perla de occidente*, proyecta como peculiaridad simbólica, la voluntad de los vencedores de intervenir directamente en la asignación de los espacios, lo que llevó a discriminar físicamente a la población indígena mayoritaria de la minoría española y criolla dominante generando una línea divisoria bien marcada en la ciudad (que no tiene paralelo quizás en el desarrollo urbano de otros asentamientos y ciudades coloniales del país). La influencia que hasta la fecha ejerce esa línea o frontera divisoria entre linaje español e

¹¹ Margarita Robertson Sierra, “La casa de nuestra cultura: el territorio de los nahuas de Ayotitlán”, en *Revista Chiapas*, N° 8, 1999 (México: ERA-IIIEc). Disponible en línea, <http://membres.lycos.fr/revistachiapas/No8/ch8robertson.html>. Consulta octubre 24, 2008.

¹² *Idem*

¹³ No fue sino hasta 1560 en que Guadalajara se convirtió en capital de la Nueva Galicia. La provincia neogallega comprendió desde el siglo XVI hasta el siglo XVIII los actuales estados de Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, así como gran parte de los de Jalisco y Sinaloa, y una pequeña fracción de los de San Luis Potosí y Durango. El territorio de la Nueva Galicia cambiaría su nombre por el de Intendencia de Guadalajara el 4 de diciembre de 1786, siendo transformados también sus límites al quedar integrada por el territorio de las hoy entidades de Jalisco, Aguascalientes, Nayarit y Colima, *Apud., idem*.

¹⁴ En realidad, dos razones primordiales hicieron que los españoles siguieran incursionando con una política clara de colonización en dirección al poniente. Por un lado, la búsqueda de un puerto adecuado para establecer un astillero y zarpar de ahí en busca de las costas asiáticas; por otro, localizar los yacimientos que habían abastecido a los tarascos (purépechas de Michoacán) de metales preciosos, después de haberles arrebatado todo el oro y la plata que habían encontrado en su posesión.

¹⁵ “En 1557 llegó una orden de que zarpara de este puerto una gran expedición en pos de las Malucas y de una ruta que permitiera ir y venir de las Filipinas. La preparación de la empresa estuvo al mando de José López de Legaspi”. José María Muriá, *op.cit.*, ver nota 8, pp.40-41.

indígena en el imaginario, la mentalidad y la vida cotidiana de los tapatíos, y en general, de los jaliscienses, resulta paradigmático¹⁶.

3. Diferencias geopolíticas

Sin menoscabo de otros factores intervinientes, los escollos sociales y demográficos que seguramente se produjeron entre los vencedores y sojuzgados en los siglos posteriores – tanto en el altiplano como en el occidente mesoamericano- permiten explicar las diferencias de niveles de autoridad y formas alcanzadas de organización política, administrativa y de control de los recursos naturales y de los espacios conquistados. Diferencias que requerirían siempre del control directo e indirecto del espacio occidental y que produciría una especie de doble estrategia de subordinación centro-periférica de la Nueva Galicia hacia la metrópoli española y hacia la Nueva España¹⁷.

Una dependencia político-militar *sui generis*¹⁸, que resultaría provechosa para los intereses estratégicos del poder imperial, al posibilitar, por un lado, privilegiar con nuevas tierras y mano de obra a los expedicionarios y conquistadores que coadyuvaron al despojo de tierras y a la pacificación de la zona¹⁹, y por la otra, contrarrestar el peso demográfico que tenía la población indígena y mestiza en el centro, la fuerza centrípeta que aún irradiaba la ciudad de México (habiendo sido eje articulador de áreas sometidas al imperio de los mexicas), y el poder creciente en el orden económico y político que iría adquiriendo el

¹⁶ Los primeros habitantes de Guadalajara fueron 240 criollos, que se asentaron en el lado poniente del río San Juan de Dios, en lo que hoy es el centro histórico. En el valle había dos poblaciones indígenas: Mezquitán, habitada por indígenas texcuelas, y Mexicaltzingo, por mexicanos tarascos. Del lado oriente estaban los indígenas de Analco, que significa "del otro lado del río" y los de San Juan de Dios. Desde el principio los del oriente se convirtieron en servidores de los del poniente. La tradición sostiene que la ciudad hoy día es en realidad dos ciudades, una al oriente (criolla) y otra al poniente (indígena), divididas por la Calzada Independencia (ya que el río San Juan de Dios sería entubado). A principios del siglo XXI, hay quienes sostienen que tal división es notoria. Otros dicen que sólo es un prejuicio. El mito tapatío de la gran arteria que separa a una ciudad en dos, una pobre y una rica: para los viejos es cierto. Para algunos jóvenes ya no. Para los que se dedican a la estadística, más bien hoy los pobres están en todas partes y quedan muy pocos ricos". Véase Jorge E. Aceves, Renee de la Torre y Patricia Safa, "Fragmentos urbanos de una misma ciudad; Guadalajara", en *Espiral*, septiembre-diciembre, 2004, Vol. XI, N° 031, pp. 277-320.

¹⁷ La dependencia de la Nueva Galicia hacia la Nueva España quizás comenzó desde la propia Rebelión de los Cazcanes, en que Cristóbal de Oñate, hacia 1600, comprendió que no bastaban los recursos con que contaba para hacer frente al levantamiento indígena y solicitó ayuda a Don Antonio de Mendoza, primer Virrey de la Nueva España. Éste envió algunos refuerzos directamente a Guadalajara y ordenó a Pedro de Alvarado, que acudiese perentoriamente en defensa de sus paisanos en peligro. Eventualmente el Virrey se puso al frente de uno de los mayores ejércitos que se vieran en acción durante toda la época colonial y aniquiló la resistencia en el Míztón, en octubre de 1541. "Nueva Galicia había sido 'pacificada a fuego y sangre' (...) 'de seis partes de indios murieron cinco', lo cual significa, simple y llanamente, que había sido asolada por el ejército de Mendoza". Véase Historia de Jalisco", *op.cit.* Ver nota 4.

¹⁸ La debilidad militar del Occidente propiciaría un lazo de dependencia respecto de la ciudad de México que persistiría durante toda la época colonial, pues quedó bajo la autoridad militar del virrey de la Nueva España la responsabilidad de proteger esas posesiones.

¹⁹ Aunque la mayoría de las encomiendas neogallegas fueron concedidas por Nuño Beltrán de Guzmán a sus seguidores, otras tantas fueron ordenadas desde México por Don Antonio de Mendoza a favor de "aquellos acompañantes suyos que buscaron radicar en las tierras "pacificadas" y que habían hecho méritos suficientes durante la campaña militar". *Idem.*

propio Virreinato de la Nueva España en los siglos posteriores (XVII y XVIII)²⁰. Esta válvula de escape - aunque muy conveniente para el sistema colonial en su conjunto- jugó siempre en detrimento de los procesos de la Nueva Galicia, condicionando el desarrollo de sus estructuras políticas, los factores de su producción y las instituciones educativas y culturales²¹.

4. Factores ideológicos de dominación

No obstante las precisiones hechas anteriormente para intentar comprender las fuerzas y rivalidades geopolíticas que marcaron a Jalisco y a México como espacios dominados por la corona en la época colonial, es necesario ahora aclarar que ambos procesos pertenecen a la misma matriz ideológico-política sobre la cual descansaba toda la empresa: la idea de salvar a los pueblos conquistados para convertirlos a la verdadera fe.

América se constituyó como el primer espacio/tiempo de un nuevo patrón de poder de vocación mundial y, de ese modo y por eso, como la primera *identidad* de la modernidad. Dos procesos históricos convergieron y se asociaron en la producción de dicho espacio/tiempo y se establecieron como los dos ejes fundamentales del nuevo patrón de poder. De una parte, la codificación de las diferencias entre conquistadores y conquistados en la idea de raza, es decir, una supuesta diferente estructura biológica que ubicaba a los unos en situación natural de inferioridad respecto de los otros. Esa idea fue asumida por los conquistadores como el principal elemento constitutivo, fundante, de las relaciones de dominación que la conquista imponía. Sobre esa base, en consecuencia, fue clasificada la población de América, y del mundo después, en dicho nuevo patrón de poder²². De otra

²⁰ La Corona marcó a la Nueva España los límites de su ingerencia en los asuntos neogallegos desde el inicio. Por ejemplo, las noticias sobre la sangrienta Guerra del Mixtón llamaron la atención de las autoridades peninsulares. Aunque el Virrey de la Nueva España pretendió pasar la capital de la Nueva Galicia a Zacatecas, la Corona española se opuso terminantemente a ello. En 1544 ordenó que uno de los oidores de la Audiencia de México, se presentase en la Nueva Galicia a organizar personalmente un gobierno provisional y que rindiese informe de ello directamente a España. En cuanto al obispo de la zona, la Corona dispuso que fuese una persona del clero regular la encargada de fomentar la evangelización de los vencidos. Y, en cuanto a la Audiencia, la Corona determinó que tuviera injerencia también sobre las comarcas de Zacatula y Colima, y que, para evitar abusos, se diluyese su autoridad entre cuatro oidores. *Cfr. idem*. Por esa razón, la Nueva Galicia pudo mantener durante el período colonial una situación de autonomía, tanto en el renglón político como en lo económico, respecto de la Nueva España. Este estado de cosas se debía a una serie de instituciones de carácter político, judicial, comercial, cultural y religioso, de las cuales dotó la corona española al territorio neogallego. Estas instituciones fueron: la Real Audiencia (1548), el Real Consulado (1795), el obispado de Guadalajara (1548), la Universidad de Guadalajara (1791) y la Diputación Provincial (1812). *Cfr. José María Muriá, op.cit.*, ver nota 8, pp. 61-65 y S/A, “Reseña histórica de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 1.

²¹ De acuerdo con el nivel alcanzado por la educación y la arquitectura neogallegas en el siglo XVII, por ejemplo, casi nada puede decirse del desarrollo de la ciencia, del arte y de las letras. Tonalá, por caso, uno de los lugares más poblados cuando los españoles llegaron, mantuvo una destreza alfarera que adquiriría gran renombre gracias al consumo que los habitantes de Guadalajara realizaban de sus productos y a las adquisiciones para enviar a México e, inclusive, a España. En el campo del conocimiento, el panorama se vio más retrógrado. Guadalajara no dispuso de Universidad sino hasta 1791 y contó con su primera en el año 1793. “De modo que, si los escritores locales no contaban con que sus trabajos se imprimieran fuera de Nueva Galicia, sólo podían aspirar a que se hicieran unas cuantas copias de sus originales y circularsen de mano en mano entre un raquíto grupo de lectores. De cualquier forma, algunos pocos acertaron a ver sus textos en letras de molde”. Véase “Historia de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 4.

parte, la articulación de todas las formas históricas de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, en torno del capital y del mercado mundial²²

Esta misión patriarcal de los españoles sería fraguada inteligentemente como telón de fondo a efecto de validar ante el pensamiento moderno de la época, una acometida que no guardaba parangón con ninguna guerra de expansión y dominio de ningún otro pueblo conquistador que se tuviera memoria. Se trataba de la ocupación de vastísimas extensiones territoriales, de la explotación de millones de seres humanos y su incorporación o sometimiento a condiciones laborales de semi-esclavitud²³. Como hemos visto, en el escenario estrictamente local, o sea en Jalisco, las oleadas evangelizadoras para someter y lograr pacificar a los rebeldes indígenas llevaron tiempo y estarían a cargo de los franciscanos al inicio y luego de los jesuitas.

¿Por qué hemos dado tanta importancia en los antecedentes al análisis comparativo del periodo colonial? Porque constituye un patrón común que condicionó o siguió operando con eficacia a lo largo de la vida independiente de México y de la región Occidente, como lo han resaltado algunos teóricos del colonialismo y la modernidad²⁴. Con base en dicho planteamiento, los argumentos esgrimidos para renovar y justificar el discurso de la dominación de cada etapa histórica vivida por el país con posterioridad (siglo XIX a XXI), coinciden con las transformaciones de la retórica de la modernidad a escala planetaria²⁵.

²² Aníbal Quijano, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, publicado en versión electrónica, <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/lander/10.pdf>. Consulta octubre 24, 2008.

²³ “Los indígenas quedaron sometidos al régimen de encomiendas y corregimientos. Allí se les impusieron las duras cargas de los tributos y los servicios personales, desde los domésticos hasta los de la agricultura, la ganadería y los más extenuantes de las minas y los obrajes. Sus diferencias culturales, de modo especial sus creencias religiosas, tenidas como inspiradas por el demonio, fueron vistas como algo que era necesario erradicar.” Miguel León-Portilla, “Hacia una nueva relación”, palabras pronunciadas en la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 en la Mesa del Nayar, Nayarit, el 6 de marzo de 2002, *La Jornada*, 15 de marzo, 2002. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2002/03/15/index.html>. Consulta de julio 24, 2008.

²⁴ “La globalización en curso es, en primer término, la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial. Uno de los ejes fundamentales de ese patrón de poder es la clasificación social de la población mundial sobre la idea de *raza*, una construcción mental que expresa la experiencia básica de la dominación colonial y que desde entonces permea las dimensiones más importantes del poder mundial, incluyendo su racionalidad específica, el eurocentrismo. Dicho eje tiene, pues, origen y carácter colonial, pero ha probado ser más duradero y estable que el colonialismo en cuya matriz fue establecido. Implica, en consecuencia, un elemento de colonialidad en el patrón de poder hoy mundialmente hegemónico. En lo que sigue, el propósito principal es abrir algunas de las cuestiones teóricamente necesarias acerca de las implicancias de esa colonialidad del poder respecto de la historia de América Latina”. *Idem*.

²⁵ La modernidad vista como un fenómeno global, que llega a todas partes, que afecta a todas las estructuras de la sociedad (productivas, sociales, jurídicas, institucionales, religiosas, mentales y culturales), atraviesa todas las fronteras de la geografía, la etnia, la clase, la nacionalidad, la religión y la ideología y genera procesos de asimilación, pero también procesos de resistencia. Las relaciones y consecuencias no son paritarias, son asimétricas: para algunos es dominación, progreso, descubrimientos científicos, tecnología, industrialización; para otros, explotación, carencias, destrucciones, empobrecimientos; pero que responde a las fluctuaciones del capitalismo mundial. *Apud.* Hilda Iparraguirre e Isabel Campos Goenaga, (*coords.*). Presentación del Simposio *La modernización en México. Siglos XVIII, XIX y XX*, ENAH - INAH, México, 2008. Disponible en línea en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>, p. 16. Consulta de octubre 20, 2008.

Desde 1492 se inicia la recíproca formación de América y de Europa como las primeras identidades históricas de un nuevo patrón de poder mundial, cuya culminación se denomina hoy globalización. Dicho patrón de poder fue constituido sobre dos ejes centrales: de un lado, la clasificación social básica y universal de la población mundial en torno de la idea de «raza», como el nuevo sistema de dominación social; del otro lado, la articulación de todas las formas conocidas de control y de explotación del trabajo, en torno del capital y del mercado mundial. Tales ejes son, por su origen y por su carácter, elementos de colonialidad en el actual patrón de poder mundial²⁶.

Este argumento crítico nos sirve para colegir que, pese a los eventos, cambios y vicisitudes acaecidas a lo largo del tiempo, no sólo las relaciones geopolíticas entre el centro del país y Jalisco mantendrían, a partir de la Independencia (1821), las mismas constantes hasta el presente, sino también las relaciones socio-culturales²⁷ y los mecanismos de despojo de los recursos naturales de los pueblos indígenas.

Desde que los liberales criollos arrebataron el poder político a los gobiernos "coloniales" en 1822, los indios sufrieron la abolición de su calpolli o "república de indios", que habían mantenido a fuerza de lucha durante trescientos años de invasión, dominación y explotación españolas {...} Desde 1820, una docena de estados de la República ya había aprobado leyes que ponían fin a la propiedad comunal de los pueblos. Para 1857 la Ley Lerdo ratificó la desaparición de las tierras comunales, lo que provocó un fuerte crecimiento de la hacienda y perjudicó a los campesinos y a los pueblos indígenas, pues mucha de la tierra que se puso a la venta cayó en manos de los grandes propietarios²⁸.

Si se abordan los ciclos de modernización en México a partir del siglo XVIII, es posible observar, por ejemplo, que ése fue un siglo decisivo en la construcción del orden moderno ya que en el ámbito europeo culminaba la transición hacia estructuras capitalistas. En América se vivía, gracias al impacto de esa transición, el último intento de reorganizar el orden colonial español y finalmente su desaparición. Del mismo modo, mientras que en la perspectiva europea, el siglo XIX era de expansión del orden capitalista, para la realidad mexicana significaba una transición en el sentido de que, a pesar de la independencia política de España, se observan continuidades y permanencias que desembocarían finalmente en el surgimiento paulatino de un orden nuevo de características capitalistas. Orden que se ve forzado a la modernidad por la elites domésticas para adecuarlo a las nuevas condiciones del desarrollo europeo, transformando el orden productivo y cultural que aún está marcado por el sello de formas precapitalistas y mercantiles²⁹.

²⁶ Anibal Quijano, "Colonialidad del poder, globalización y democracia", en *Trayectorias*, Año 4, No. 7 y 8, septiembre 2001- abril 2002, en <http://w3.dsi.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/7y8/colonialidad.html>. Consulta de 18 de octubre, 2008.

²⁷ La dominación colonial "intentó reducir el espacio social de las culturas indias y lo constriñó, en muchos aspectos, a la comunidad local". De esta manera: "Fueron destruidas las instituciones que permitían una organización social y cultural que abarcaba a muchas comunidades y aseguraba un nivel superior de desarrollo; se estimularon, en cambio, los conflictos y las rivalidades entre comunidades vecinas para impedir que cristalizara una peligrosa solidaridad. frente al colonizador, enemigo común", Guillermo Bonfil Batalla, *Pensar nuestra cultura*, Alianza, México, 1991, p.73

²⁸ *Apud.* Margarita Robertson, *op.cit.*, ver nota 11.

²⁹ *Apud.* Hilda Iparraguirre e Isabel Campos Goenaga, *op.cit.*, p. 16.

Por último, el siglo XX caracterizado por las grandes contradicciones del mundo moderno, crisis, guerras al mismo tiempo que revoluciones tecnológicas y penetración de las relaciones capitalistas en todo el planeta, México surge en medio de una revolución social que implica la irrupción de distintos sectores populares, contradicciones internas y regionales de donde surgirán los primeros intentos profundos de modernización, dirigidos un buen número de décadas por el Estado. Sin embargo, la modernización durante este siglo produjo a su vez nuevos ciclos que transformaron la organización productiva industrial, urbanizando al país y estableciendo cada vez mayores vínculos de integración con los centros hegemónicos, especialmente con los Estados Unidos, afectando los parámetros culturales de la sociedad mexicana³⁰.

Los elementos geopolíticos vistos bajo ese patrón permiten explicar a grandes rasgos las divergencias y convergencias genéricas de fenómenos históricos complejos formativos del contexto socio-cultural de Jalisco. Fenómenos aparentemente antagónicos o contradictorios que llegan hasta nuestros días siguiendo la lógica relacional descrita en el primer capítulo de la tesis y que justifican las alteridades intermitentes que en las diversas etapas de la Historia independiente mostraría el comportamiento de Jalisco comparado con la directriz de los acontecimientos que ocurrían en el resto de la República. Sólo por mencionar algunas de ellas, recordemos la vocación libertaria, federalista y de esfuerzo descentralizador de Jalisco en momentos críticos de cerrazón, autoritarismo o de mayor peligro para el país³¹, frente a su conservadurismo activo o pasivo atribuible al peso político y acceso a mecanismos de control social que fue adquiriendo la Iglesia Católica en el estado, en momentos de mayor apertura o cambio revolucionario en el país³².

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, Jalisco comenzó a perfilarse como un Estado con características sociales, culturales, políticas y hasta religiosas propias, que lo distinguieron de las demás entidades. De tal suerte, fue primordial el papel que jugó Jalisco en la conformación del Estado liberal que finalmente se estableció hacia la década del

³⁰ *Idem.*

³¹ Desde 1810, la Nueva Galicia se convirtió en escenario de cruentas y decisivas batallas en pro del movimiento que dio la independencia a la Nueva España. Estos acontecimientos aunados a la tradición de autonomía de la Nueva Galicia, alimentada por la interrupción del pacto colonial y la tradición monárquica, explican por qué Jalisco se pronunció a favor del federalismo y las ideas liberales a lo largo del siglo XIX. Durante el período que se conoce como la primera República Federal (1823-1835), los liberales jaliscienses no cesaron en hacer frente a las constantes hostilidades y pretensiones de los centralistas por implantar un sistema de gobierno que los favoreciera. Lo mismo ocurrió hacia 1846, ante la amenaza centralista de imponer una monarquía como forma de gobierno, en 1852, con la proclamación del Plan del Hospicio y el regreso de Santa Anna al poder y en 1957 al promulgarse la Constitución Federal de 1857. Los jaliscienses manifestaron siempre su repudio al emperador Maximiliano y a los conservadores que apoyaron su imposición. *Apud.*, José María Muriá, *op.cit.*, ver nota 8, pp. 76-97 y “Reseña histórica de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 1.

³² El estado de Jalisco no tuvo participación significativa en la defensa del territorio nacional contra la invasión yanqui (1845-1848). Por otra parte, fue un estado que apoyó y favoreció el centralismo autoritario y las políticas impuestas por la dictadura de Porfirio Díaz. Al proclamar Madero, en octubre de 1910, el Plan de San Luis, que desconocía el gobierno de Díaz y en el que se llamaba a los ciudadanos a tomar las armas a fin de arrojar al dictador del poder, en Jalisco algunos grupos del sur y del centro del Estado se unieron a su llamado, sin embargo, estos levantamientos fueron aislados y fácilmente controlados. La participación de Jalisco durante la Revolución no fue precisamente relevante. En cambio fue muy activa en el renglón político social durante la rebelión cristera (1926-1929) y durante la crisis ideológica y política de la educación (1933-1935). *Apud.*, *idem.*

setenta de ese siglo, y su importancia política creció hasta despertar la desconfianza de Porfirio Díaz. Sin embargo, hacia finales del mismo siglo, Jalisco dio un viraje que lo convirtió en uno de los estados que mayor impulso dio a los preceptos de la encíclica *Rerum novarum*, expedida por el Papa León XIII en 1891, posición que lo llevó a convertirse en el campo de batalla política que mayores triunfos dio al Partido Católico Nacional y en laboratorio de la doctrina social de la iglesia católica entre 1911 y 1930. Las circunstancias del siglo XX fueron creando mayor distancia entre los elementos simbólicos y la realidad concreta, sin que esto los haya hecho perder su eficacia para representar lo “mexicano”³³.

Ahora bien, ¿cabe preguntarnos ahora, de qué manera esas alteridades históricas pudieron haber incidido en la diferenciación del perfil psicológico de la sociedad mexicana? Seguramente de manera variopinta. Cabe recordar que el imperio español impuso un sistema de castas muy discriminador en sus colonias como política poblacional,³⁴ que se basaba en diferenciaciones porcentuales de sangre española, india y negra de sus habitantes³⁵. Un medio estratificado racista de control social, a través del cual se reservaban privilegios y se distribuían numerosas ventajas sociales tanto en la metrópoli³⁶, como en los propios virreinos³⁷. El sistema, por supuesto, era jerárquico, y aseguraba los mayores beneficios para peninsulares y criollos, siendo además, muy eficaz y de largo plazo³⁸, ya

³³ Palabras de Laura Alarcón Menchaca, coordinadora del Simposio *Jalisco y la construcción de un imaginario*, El Colegio de Jalisco, México, 2008, en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>. Consulta de 23 de octubre, 2008.

³⁴ “Es importante recordar que el sistema español nobiliario no se reproduce en México, en donde los señores nobles no contaban con el control de los medios de producción como en la propia Europa, sin embargo en México si existía una sociedad dividida en castas: españoles peninsulares, criollos, mestizos, en sus diferentes tonos y mezclas, indígenas y desde luego los negros que vinieron a tratar de llenar el vacío de fuerza de trabajo motivada por las pestes que prácticamente despoblaron las comunidades indígenas de México”. Véase Jesús Alberto Gómez Quintana “Enajenación y conciencia de clases en México”, en *Universidad Abierta, revista electrónica*, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/G/Gomez%20Jesus-Clases%20en%20Mexico.htm>. Consulta 29 de octubre.

³⁵ Las principales castas eran, mestizo (hijo de español e indígena); castizo (hijo de mestizo y española); zambo (hijo de africano e indígena); mulato o pardo (hijo de español y africana); morisco (hijo de mulato con española); coyote o cholo (hijo de mestizo e indígena); chino (hijo de mulato e indígena). *Apud.*, *Wikipedia, la enciclopedia libre*, en [http://es.wikipedia.org/wiki/Casta_\(colonial\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Casta_(colonial)). Consulta de 29 octubre 2008.

³⁶ La venta de cargos indianos, tanto a nivel estatal como municipal, fue un proceso iniciado afines del siglo XVI que culminó en la etapa de Carlos II y que no pudieron corregir ni frenar los Borbones hasta la 2ª mitad del XVIII. En todo este tiempo se negociaron todos los oficios americanos sin excepción: desde los denominados “menores” (escribanías, porterías) y los municipales (regidurías) hasta los fiscales (oficiales de Cajas Reales y Tribunales de Cuentas) para seguir con los de gobierno (gobernadores, alcaldes mayores, corregidores) y culminar con las magistraturas audienciales, tanto presidencias como puestos específicos de justicia, cuya venta recibió el calificativo de “beneficio”. Tales negocios, ejecutados en España por la propia Cámara de Indias y en América por virreyes, presidentes y cabildos, suponían un sistema criticado pero tolerado y favorecido en función de las graves necesidades de la Hacienda estatales. Ángel Sanz Tapia, “La venta de cargos y el ejercicio del poder en Indias”, *Textos historiográficos seleccionados*, Universidad de Valladolid, España, 2008, en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>. Consulta de 28 de octubre, 2008.

³⁷ En las colonias del imperio español las categorizaciones de individuos por casta se hacía tanto en los registros oficiales como en el lenguaje popular. Se llevaba un registro preciso de las castas en los documentos legales, como registros de bautizos, casamientos o fallecimientos. Su importancia llevaba aparejadas discriminaciones o ventajas sociales. Al final del siglo XVIII llegó a ser incluso posible pagar para recibir una gracia y ser clasificado como blanco en los registros. *Apud.*, “Historia de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 4. .

³⁸ Los Virreinos de Nueva España y del Perú fueron las primeras colonias “mezcladas”. La sociedad colonial nunca fue un orden jerárquico impermeable ni cerrado sino que se convirtió en un mosaico humano multicolor y complejo de desigualdades extraordinariamente dinámico, para bien de unos (los peninsulares y

que incidiría en el espectro de comportamientos sociales de muchas generaciones de mexicanos allende la etapa de dominación colonial.

En este sucinto proceso del origen de las clases sociales en México, se menciona que fue necesario romper el sistema de castas colonial para que éstas pudieran irrumpir en el México independiente, aunque este proceso aún está vigente, el color de la piel aún permite identificar, en la mayoría de los casos, la posición del individuo en el proceso productivo. Es innegable que, a mayor tono oscuro de la piel o mayor fenotipo indígena, su ubicación será en torno a la explotación en sus relaciones sociales de producción³⁹.

Esto es profundamente evidente en la estructura de clases y en el tejido social del centro y del sureste de la República, donde hubo mayor densidad de población indígena. Los matices en el comportamiento de la sociedad jalisciense en cambio,⁴⁰ ameritan algunas diferenciaciones:

-Una liga más dispada o menos fuerte con el pasado, alimentada por una idea de modernizarlo todo a costa de la destrucción de lo existente. Una constante que se ve claramente reflejada en las oleadas y niveles de destrucción del patrimonio arquitectónico de la ciudad capital, la zona conurbada y casi todas las ciudades del interior, así como en las condiciones deplorables en que se encuentran sus museos de arqueología y de culturas populares, así como en los niveles de saqueo de las expresiones del arte precolombino y colonial⁴¹.

criollos) y para mal de otras (todas las demás) que ambicionaban llegar a más. La genealogía se convirtió en prueba de quien se era, aunque a menudo era contestada en lo que se refiere a los antecedentes familiares y proyectos matrimoniales. Y con ello el cuerpo sexuado adquirió tal importancia que estructuró todo el tejido socio-cultural y étnico de la sociedad colonial. Esa pugna por la identificación y el reconocimiento socio-cultural que se forjó durante la colonia marcó el proceso de formación nacional de las repúblicas latinoamericanas así como las dinámicas socio-políticas hasta hoy. Los espacios hispano-lusos de América son, por lo tanto, auténticos laboratorios para investigar una cuestión tan actual como la formación y deformación de identidades socio-culturales y políticas. Verena Stolcke, coordinadora del Simposio *Identidades ambivalentes en América Latina (siglos XVI-XXI)*, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2008, en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>. Consulta de 23 de octubre, 2008.

³⁹ Jesús Alberto Gómez Quintana, *op.cit.*, ver nota 34. El autor agrega lo siguiente: “La escasa posibilidad de traspasar ese sistema de castas, al menos hasta los tiempos de la Guerra de Independencia y años después, mantuvo una inmovilidad de la sociedad. No existían clases sociales en el término moderno del concepto, pero si se daba la propia explotación de las castas inferiores, así como la conformación de una clase media que fue integrada primeramente por los criollos, y posteriormente por los mestizos, en donde empezaron a fungir como administradores de los españoles e iniciar un sistema de clase social en donde la movilidad de los criollos y mestizos e, impensablemente, algún indígena podría ascender incluso como dueño de los medios de producción”. *Idem*.

⁴⁰ Siempre se conservaría en Jalisco la misma proporción entre los diferentes tipos de habitantes que, al comenzar el siglo XIX, se manifestaba con estas cifras: Una tercera parte de indios, (172,676); otra de españoles peninsulares y criollos (164,420); y, el resto, negros, mestizos, mulatos y demás castas (179,720)” (...) “Según el último censo disponible en materia étnica (1921), el estado estaba compuesto por un 47.41% de blancos, 43.83% de mestizos, y un 6.76% de indígenas. Estos porcentajes han ido variando en la actualidad. Hoy día, la población en el Estado de Jalisco es de 6 753 113 habitantes, según el último censo realizado por el INEGI, en 2005. De los cuales, en la zona Metropolitana de Guadalajara, viven 4’000,000. La tasa de crecimiento poblacional general para Jalisco fue de 1.8% en el periodo 2000-2005, y se estima que la población económicamente activa es de 1’756,501 personas”. Véase “Historia de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 2.

⁴¹ A guisa de ejemplo, el siguiente reporte: “Durante su intervención en el Primer Encuentro de especialistas en la Región Norte de Jalisco, efectuado en el Centro Universitario del Norte (CUNorte), del 22 al 24 de

-Una idea de autoridad patriarcal más arraigada en las estructuras familiares y sociales que, en parte explica, la profusión de caciquismos, compadrazgos y los niveles de represión moral ejercidos por una sociedad confesional (posiblemente atribuible a la importancia de la iglesia católica en muchos rubros de la vida social contemporánea).

-Una menor importancia hacia elementos raciales en la vida cotidiana que, paradójicamente, se observa en las relaciones humanas de los centros urbanos (probablemente derivada de la vocación comercial y de negocios de Guadalajara, sus centros y ciudades y al desarrollo de redes comerciales muy antiguas con indígenas, artesanos y alfareros). Lo que revela una estructura de clases menos propensa a modificar el trato social en función de la pigmentación de la piel, como ocurre en la ciudad de México y las ciudades del centro del país (donde la clase dominante es notablemente blanca y denota un uso del lenguaje de separación o segregación del otro). En Jalisco el uso del castellano es más llano, directo e informal entre las personas (es notable el 'tuteo' entre jóvenes y viejos y entre desconocidos). A veces sorprende que las relaciones interpersonales sean tan horizontales entre sujetos de distintas edades y diversas escalas socio-económicas de la sociedad jalisciense en general⁴².

Esos matices, sin embargo, no echan por tierra las argumentaciones que, tanto en el capítulo II, como en los capítulos III y IV, hicimos sobre los rasgos generales de exclusión, marginación, racismo, discriminación y los procesos históricos de *desindianización*⁴³, que el sistema de castas en su conjunto forjarían como mecanismos de reproducción de la dominación a nivel nacional y a nivel local. En ambas esferas, prima parejo el ambiguo perfil del mexicano, tan estudiado en la primera mitad del siglo XX,⁴⁴ salpicado por el despliegue de fobias y estereotipos centro-periféricos tan acendrados en el contexto socio-cultural del Jalisco *imaginario* o moderno, que se fueron decantando en derredor de los 'chilangos' por los factores históricos estudiados en torno al centralismo económico y

febrero, 2008 el investigador del Colegio de Michoacán agregó que no hay ningún museo en el mundo, o en Estados Unidos, que no cuente entre sus colecciones con piezas de las culturas asentadas en la zona occidente de México" [...] "Jalisco es el estado con más zonas arqueológicas saqueadas de la República mexicana, y ninguna autoridad federal, estatal o municipal hace algo para evitarlo" [...] "Las mafias, todos los días embarcan cientos de piezas antiguas en cajas de madera por aerolíneas tan conocidas como Aeroméxico o Delta Airlines, operan con la indiferencia, complicidad y corrupción compartida del gobierno de México y Estados Unidos. "Trafican de manera tan profesional como si se tratara de la venta de acciones en la bolsa de valores. Es decir, son mafias con un amplio conocimiento del mercado, clientes, oferta y demanda internacionales. Tienen redes de -distribución en todo el mundo, y las embarcan en sitios tan conocidos como Magdalena, Jalisco, y Tepic, Nayarit". Juan Carrillo Armenta, "Desvalijamiento arqueológico total", Reportaje publicado en *La Gaceta Universitaria de la Universidad de Guadalajara*, febrero 27, 2008, p. 25.

⁴² Las distintas formas de desarrollo del individuo, de interrelación social y de expresión cultural en Jalisco se ven aparentemente condicionadas por otro tipo de elementos que tienden a privilegiar lo aparente sobre lo real, lo externo sobre lo interno, la cantidad sobre la calidad, el protagonismo sobre la actividad discreta y continua. Véase H. Ortega y G. Quiñones, "Exploring Relationships between Human Behavior and Nature", en *International Journal of Philosophy*, July, 2008.

⁴³ Término acuñado por Guillermo Bonfil Batalla. Ver *México profundo, una civilización negada* de Guillermo Bonfil Batalla, (Grijalbo CONACULTA, México, D.F.), 1989, 250p.

⁴⁴ Consultar las obras de Samuel Ramos, Octavio Paz, Guillermo Bonfil Batalla, Miguel León-Portilla, Fernando Benítez, etc., en el siglo pasado y, otros tantos destacados pensadores y antropólogos mexicanos de este siglo.

político⁴⁵. Un sentimiento a la vez de rechazo, de envidia, de aceptación condicionada y de admiración.

B. Análisis del contexto socio-político y cultural

No obstante esas yuxtaposiciones espaciales que forman parte del marco socio-histórico comparativo que hemos intentado entretejer, es necesario ahora ponderar las relaciones del Estado y la sociedad en general con los pueblos indígenas. Dichas relaciones, desde nuestro punto de vista, observan rasgos evolutivos comunes en los dos ámbitos de estudio, los que parecen sincronizarse con los ajustes de la condición periférica de México dentro del patrón de poder de la modernidad. De ello da cuenta Miguel-León Portilla, que con notable sencillez e ironía compendia el fenómeno en los párrafos que a continuación preferimos incorporar⁴⁶:

Las relaciones de los pueblos indígenas de México con los distintos gobiernos y la sociedad nacional han sido, desde que se consumó la Conquista hasta el presente, adversas en grado sumo para los dichos pueblos (...) Después de tres siglos de sometimiento, consumada la independencia del país, cuando pudo esperarse que esas relaciones se transformarían en beneficio de los indígenas, la situación se tornó en muchos aspectos más adversa para ellos. Al establecerse plena igualdad entre los habitantes del país, se borró el reconocimiento legal de su presencia. Se proclamó que no había ya indios y se ignoraron sus diferencias y requerimientos.

Las relaciones de los pueblos indígenas con los gobiernos y la sociedad nacional empeoraron aún más con el paso del tiempo. La Constitución federal de 1857, al suprimir la propiedad comunal, abrió el camino para el despojo de sus tierras y territorios ancestrales. Muchos pueblos indígenas quedaron arrinconados en las que se han llamado zonas de refugio. Otros, desarticulados socialmente, fueron a parar como trabajadores encasillados en las haciendas. En las tiendas de raya de las mismas quedaban endeudados de por vida, en condiciones no muy alejadas de la esclavitud.

Las relaciones de los pueblos indígenas con la sociedad nacional y los caudillos de la Revolución de 1910 fueron en general adversas. Como había ocurrido antes en otras revoluciones y en guerras extranjeras, grandes contingentes indígenas fueron manipulados como carne de cañón. Hubo excepciones, pero pocas. Una memorable la ofrece Emiliano Zapata, que luchó por la restitución de las tierras de los indios y demás campesinos.

⁴⁵ En el renglón económico-social, desde la década de 1950, se presentan con mayor énfasis disparidades regionales en el desarrollo de Jalisco, lo que repercutió en un marcado desequilibrio entre asentamientos humanos y recursos naturales; así como desigualdades entre los ámbitos urbano y rural. La toma de decisiones desde el centro, la concentración de recursos en unos cuantos núcleos de población, la falta de una adecuada política de planeación y la discontinuidad de los programas sexenales de gobierno dieron como resultado una geografía de considerables índices de marginación en algunas zonas de la entidad; así como desarraigo poblacional y un deficiente aprovechamiento de los recursos naturales. A partir de la década de los setenta se pusieron en marcha medidas que pretendieron revertir ese desarrollo desigual; los esfuerzos no prosperaron como se esperaba ya que esas acciones y programas de gobierno, seguían un modelo cuyos mecanismos no dejaban de tener un carácter centralizado en la toma de decisiones. *Apud.*, Véase S/A, “Reseña histórica de Jalisco”, *op.cit.*, ver nota 1.

⁴⁶ “Hacia una nueva relación”, *op.cit.*, ver nota 23.

Las relaciones de los pueblos indígenas con los gobiernos y la sociedad nacional, consumada la Revolución de 1910, siguieron siendo desfavorables para los dichos pueblos. De modo paralelo a lo que había ocurrido en los siglos coloniales, se buscó entonces su absorción en la cultura nacional. Se pensó que, sólo suprimiendo sus diferencias culturales y sus lenguas, se lograría que el país se integrara cabalmente. Se siguió negando de hecho y de derecho la realidad insoslayable de que México es un país pluricultural y multilingüe.

¿Son otras hoy las relaciones de los pueblos indígenas con el gobierno y la sociedad nacional? El Poder Legislativo, que se ha rehusado hace muy poco a prestar oídos a las demandas indígenas en términos de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, nos está mostrando con su actitud que las relaciones con los pueblos indígenas continúan siendo adversas para ellos.

1. Complejidad de las relaciones de los pueblos indígenas de Jalisco

Cabría precisar, sin embargo varias cosas en la dimensión local: en primer lugar, las relaciones que la sociedad del Jalisco *imaginario* mantiene con sus comunidades indígenas es casi epidérmica, por no decir nula. Hay un total desinterés y exclusión como en el resto del país, sólo que varía, en función de la región y su composición demográfica. En los llamados *Los Altos* de Jalisco⁴⁷ (al norte de Guadalajara) habita un mayor porcentaje de pobladores de raza blanca (en razón de los estragos sufridos por enfermedades en los siglos XVII y XVIII)⁴⁸ y la inmigración de algunos españoles y europeos, que incursionaron a la zona en distintas épocas del siglo XIX⁴⁹. Esos habitantes, en general, no mantienen lazos estrechos con los huicholes, quienes viven aislados en la parte montañosa al norte de la entidad⁵⁰. En cambio, en el Jalisco *Abajeño*⁵¹ (al sur de Guadalajara), se nota un mayor porcentaje de pobladores con rasgos indígenas y mestizos, lo que nos hace suponer que, en el decurso de los siglos, se produjo un mestizaje menos asimétrico que en el norte, dada la

⁴⁷ Con este nombre se conoce la parte norte del estado con elevadas mesetas y planicies situadas entre las sierras de Arandas y Tepatitlán y las de Comanja y el Laurel, esta última ya en el estado de Zacatecas. Los pueblos que los representan son: Tepatitlán y Atotonilco, Arandas y Encarnación de Díaz, Jalostitlán y San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno y sus haciendas San Miguel el Alto y Teocaltiche, San Julián y Ojuelos.

⁴⁸ “La población indígena decreció debido a las enfermedades epidémicas euro-africanas, la región de Los Altos se repobló rápidamente, en su mayoría con gentes de extracto ibérico”. Phil C. Weigand, “Observaciones preliminares sobre la ecología histórica de la región de Los Altos de Jalisco”, en *Estudio histórico y cultural sobre los huicholes*, Phil. C. Weigand (coordr.), Universidad de Guadalajara, Colotlán, Jalisco, c2002, p. 19.

⁴⁹ Una región donde se asentaron labriegos y artesanos de origen español, asturianos, gallegos y andaluces y luego una proporción de austriacos y franceses.

⁵⁰ Esta afirmación debe tomarse no en sentido literal. Estamos conscientes de que los huicholes, como todas las comunidades indígenas son, por su naturaleza estructural, sociedades partitivas que responden a una estructura de organización dentro de la cual son sólo un elemento entre muchos otros. De esta manera ha de entenderse que “los huicholes, tanto antes de ser conquistados por los españoles como después de su incorporación al mundo colonial, siempre fueron actores en un escenario mucho más amplio”. Phil C. Weigand, *op.cit.*, p. 11.

⁵¹ El *abajeño* es aquel que vive en tierras bajas. Especialmente en México se le llama *abajeño* al que nació en las tierras del Bajío que se llaman así precisamente por eso. El Bajío es una región de tierras bajas que comprende parte de los estados de Guanajuato, Jalisco y Michoacán. Obviamente, nos referimos al *abajeño* de la parte sur de Jalisco (en contraposición al *alteño*).

extensión del territorio ocupado por nahuas antes de la conquista⁵², su dispersión en la zona al producirse ésta y la reorganización del espacio y los asentamientos indígenas emprendida por los españoles en los siglos XVI y XVII⁵³. Es de presumir entonces, que hay más elementos de identidad sociocultural entre la comunidad nahua de Ayotitlán y los pobladores de los diversos centros urbanos de origen nahua localizados al sureste de la entidad (por ejemplo, Zapotitlán, Tuxcacuexco, Tuxpan, Autlán, etc.).

No obstante esas diferencias de matiz entre norte y sur, debemos reiterar que las relaciones de la sociedad jalisciense y sus pueblos indígenas (los huicholes y los nahuas) son un tanto indistintas. Priva el clericalismo y el desconocimiento acerca de la riqueza cultural que representan ambas etnias. Como observamos antes, la división que mantiene en su imaginario el jalisciense urbano blanco, criollo o mestizo respecto de lo indígena es de exclusión.⁵⁴ No hay una liga semiótica, psicológica o de identificación profunda con ellos, no forman parte de sus códigos, ni de su universo cultural.

Ahora bien, las relaciones que han mantenido los huicholes y nahuas con las autoridades federales, estatales y municipales respecto a sus tierras y recursos, no distan

⁵² “En un rápido recorrido histórico, se conoce que la organización político-territorial indígena de la zona constaba de tres señoríos, probablemente unidos. Dichas organizaciones se ubicaban al Este, Amole (o Azmole); al Norte, Tuxcacuexco; y al Suroeste, Cozolapa (o Ayutitlán), lugar en el que hoy se encuentra el ejido que lleva el mismo nombre [Relaciones de la Provincia de Amula (1579)]. Previo al régimen español, los tres señoríos colindaron con organizaciones político-territoriales importantes como los Purépecha al Este y los reinos de Colimótl al Sureste”. Ermenek Mejía, “El recorrido de la memoria en la región de Ayotitlán”, en *Estudio histórico y cultural sobre los huicholes*, Phil. C. Weigand (coordr.), (Universidad de Guadalajara, Colotlán, Jalisco), c2002, pp. 59-60.

⁵³ “En Amole, Tuxcacuexco y Cozolapa el régimen español fundó la provincia de Amula guardando cierta coherencia con el orden indígena. Sin embargo, a mediados del siglo XVI, de manera simultánea a los cambios que trajo el régimen colonial, comenzó un proceso de reconfiguración de la realidad indígena propiciado por las enfermedades traídas por los españoles, las reducciones y el traslado de indios para el trabajo en encomiendas y minas de la zona, con lo cual se transformaron definitivamente el territorio, el espacio social y la cultura de los indios de la región”. *Ibid.*, pp. 60-61.

⁵⁴ Habrá que citar algunos fragmentos de una reseña que formulara Manuel Ceballos Ramírez, en torno a la obra *Cristeros y Agraristas de Jalisco*, escrita por Moisés González Navarro y publicada por el Colegio de México en el año 2000. Reflejan las convergencias y divergencias genéricas de esas dos regiones geográficas de Jalisco: “El título es modesto frente a la extensión de los datos. Pues es obvio que no se trata sólo de Jalisco, aun siendo como es, el eje sobre el que giran los espacios occidentales mexicanos: los alteños y los abajeños. Por otra parte, es obvio que no se trata sólo de cristeros y agraristas en el sentido estricto. Debo confesar que a mitad del texto me pregunté por qué el profesor González Navarro había optado por sintetizar en esos dos adjetivos sustantivados el título de su libro, ya que abarcaba aspectos mucho más amplios y complejos. Pero debo confesar también que al terminar la lectura no pude menos de estar de acuerdo con el autor, y con la agudeza que supone el título. Por un lado le doy la razón, porque trata de la historia social de una entidad que conforma sus poblaciones con campesinos —es decir con *paysannes*— particularmente en esos años (siglo XIX, SIC), así sea sus villas o su ciudad episcopal (su *cit e*). Se trasladan de la hacienda, del rancho y de los pueblos, y reproducen en las ciudades no sólo su arquitectura y sus trazos, sino sus usos, costumbres, y sobre todo sus conductas y mentalidades (...) La conclusión no puede ser más manifiesta: el enfrentamiento entre ellos, que se dio a lo largo del siglo XIX, no fue tanto porque fueran muy diversas sus opciones, sino porque en el fondo eran muy iguales. Si bien traducidas en términos concretos a través de conceptualizaciones aparentemente divergentes y contradictorias. Sea lo que fuere, no deja el autor de resaltar los procesos formativos de una sociedad tradicionalista, clerical, autoritaria y aristocrática que explican muchas de sus opciones políticas y sociales. Manuel Ceballos Ramírez, Reseña s/t, en *Revista Historia Mexicana*, Vol. LII núm. 4, pp. 1112-1115.

mucho de lo que ocurre en otras zonas del país. Tampoco, por cuanto toca a los despojos, abusos y discriminación por parte de aquellos mexicanos (jaliscienses y no jaliscienses), así como extranjeros con los que habitualmente han tenido contacto en los años de vida independiente. Sobre todo, de aquellos individuos, empresas y corporaciones muy interesados en sus territorios y en las riquezas ahí localizadas.

Por esto, en la evolución del contexto cultural local, no hay diferencias significativas entre el Altiplano y Jalisco, tal como lo revelan las generalizaciones que citamos antes de León Portilla. Las relaciones que huicholes y nahuas mantuvieron con el poder a lo largo del tiempo ha sido parecida a la de otros pueblos indígenas. En el siglo XIX, al igual que cualesquier otros pueblos indígenas de México, participaron en diversos movimientos y sufrieron serias mermas tanto físicas, como morales, que en nada compensaron sus esfuerzos. Vale la pena citar este testimonio de los nahuas:

Desde que los liberales criollos arrebataron el poder político a los gobiernos ´coloniales´ en 1822, los indios nahuas sufrimos la abolición de nuestro calpolli o "república de indios", que habíamos mantenido a fuerza de lucha durante trescientos años de invasión, dominación y explotación españolas; en ésas habíamos preservado nuestra original organización social: su naturaleza jurídica era la autonomía. Una autonomía que consistía en "el derecho a nombrar, vigilar y disponer a nuestras autoridades; en poseer un territorio en propiedad colectiva del pueblo, delimitado y respetado por los pueblos circunvecinos"⁵⁵.

Con las leyes de reforma, los dos pueblos indígenas de Jalisco perdieron segmentos considerables de sus territorios⁵⁶, los cuales, no serían reconocidos del todo al terminar la Revolución.

Por lo que respecta a la participación de los wixaritari en la vida política nacional, los antepasados wixaritari tuvieron una intervención moderada durante la guerra de Independencia, pero no cuando llegó la Revolución. A los wixaritari no les faltaron motivos para entrar en la contienda⁵⁷, incluso poco importaba el grupo armado al que entraran, lo importante, era erradicar a la gente mestiza, quienes los iban despojando paulatinamente de sus territorios ancestrales.

La situación de los nahuas fue un tanto distinta. No era un pueblo tan aislado físicamente, ni cohesionado como el de los huicholes. Había sufrido la fragmentación

⁵⁵ Lucio Leyva, "Consideraciones para un México indiano", *Ojarasca*, N° 31-32, México, abril-mayo de 1994, p. 38. Cabe recordar además que desde 1820, "una docena de estados de la República había aprobado leyes que ponían fin a la propiedad comunal de los pueblos". Véase Enrique Florescano, *Etnia, estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Aguilar, México, 1997, p. 365.

⁵⁶ En 1857 la Ley Lerdo ratificó la desaparición de las tierras comunales, lo que provocó un fuerte crecimiento de la hacienda y perjudicó a los campesinos e indígenas, pues mucha de la tierra que se puso a la venta cayó en manos de los grandes propietarios. Luis González hace mención de 3749 latifundios que crecieron a costa de los terrenos de las comunidades indígenas. Margarita Robertson, "La casa de nuestra cultura...", *op.cit.*, ver nota 11.

⁵⁷ Habían participado en la rebelión de Manuel Lozada, el "Tigre de Álica". En 1887 el gobierno porfirista intentó nuevamente deslindar sus tierras, lo que provocó enfrentamientos entre las propias comunidades. *Apud.*, Ari Rajsbaum Gorodezki, "Huicholes/ Wixaritari o Wixarika", en *Pueblos indígenas de México*. Disponible en línea, <http://www.cdi.gob.mx/ini/monografias/huicholes.html>. Consulta de 4 de octubre 2008.

territorial de sus posesiones, la recomposición de sus formas de organización y la incursión de algunos mestizos hacia finales del siglo XIX y principios del XX⁵⁸. Por esa razón, el papel de la región de Ayotitlán durante la Revolución fue más bien ambiguo⁵⁹.

Al concluir ésta, sin embargo, los dos pueblos serían víctimas por igual de abusos y despojos territoriales por parte de particulares, de políticas integracionistas de los gobiernos posrevolucionarios, de dilaciones innecesarias en los procedimientos de reconocimiento de los derechos territoriales ancestrales y en la resolución de conflictos ligados a la explotación de sus recursos naturales. En ese sentido, la tesitura de las relaciones que mantuvo el Estado (en sus diversos niveles) con los huicholes y con los nahuas a lo largo del siglo XX fue cercana a las que éste mantuvo con pueblos indígenas localizados en otros estados del país.

Claro que hubo sus variaciones. El pueblo huichol, por ejemplo, sufrió la invasión de sus tierras en varias áreas localizadas en Nayarit y Jalisco desde que concluyó el conflicto armado. La comunidad de San Sebastián Teponahuatlán, (que se localiza en Jalisco), fue invadida por un buen número de rancheros y ganaderos mestizos. Estos particulares intentaron por largo tiempo aducir derechos de posesión sobre las tierras ocupadas⁶⁰. Sin embargo, la sólida estructura organizativa de los huicholes les permitió, hasta cierto punto, defender la integridad de su territorio y hacer efectivos los títulos virreinales, tras el proceso agrario que llevó a su reconocimiento en 1953⁶¹.

No obstante ello, los conflictos por tierras no han concluido, así como tampoco las amenazas, la violencia, la ocupación ilícita de más espacios y la interposición de recursos legales que, hasta el momento, no han prosperado⁶². La intervención del Estado se ha

⁵⁸ Véase Margarita Teresa Robertson Sierra, “Identidad indígena en Ayotitlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Cesar Díaz Galván y Fortino Domínguez Rueda (coords.), (Universidad de Guadalajara, Guadalajara), c2008, p. 33.

⁵⁹ “Los llamados *defensores de lo indígena*, quienes habían gestado el alzamiento revolucionario local y expulsado a algunos hacendados que los habían despojado de diversas extensiones de tierras, buscaron alianzas con los grupos políticos nacionales antagonistas de la élites locales aliadas a las facciones revolucionarias hegemónicas del estado de Jalisco”. Cfr. Ernek Mejía, “El recorrido de la memoria en la región de Ayotitlán...”, *op.cit.*, ver nota 52, p. 64.

⁶⁰ Para 1945 los mestizos que se habían avecindado sobre terrenos del antiguo territorio wixaritari en los estados de Nayarit y Jalisco, habían acaparado muchas tierras y además tenían solicitada una dotación ejidal que se les otorgó como provisional conformando el ejido Puente de Camotlán con 13 580 hectáreas, (de las cuales por lo menos 8 mil correspondían al territorio ancestral wixárika contemplado por sus títulos virreinales). Tres años después ya andaban midiendo los ingenieros, principalmente los militares, en vísperas de la Ley de Terrenos Nacionales que se proyectaba y que habría de entrar en efecto en el primer año de gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez. Era una nueva desamortización como la perpetrada en el siglo XIX y que en los hechos despojó a las comunidades indígenas, de todo el país, de enormes segmentos de su territorio. *Apud.*, Ramón Vera Herrera, “Territorio huichol de San Sebastián Teponahuatlán. Breve historia de una invasión continua”, en *Ojarasca*, N° 85, México, mayo 2004. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2004/05/17/oja-portada.html>. Consulta octubre 31, 2008.

⁶¹ En julio de 1953 se emitió la Resolución presidencial en favor de la comunidad de San Sebastián Teponahuatlán, titulándole 240 447 hectáreas de acuerdo a los estudios técnico-informativos y legales, y con base a los títulos virreinales. Dentro de esta Confirmación quedaron las poco más de 8 mil hectáreas que antes se habían adjudicado erróneamente a los ejidatarios de Puente de Camotlán y Huajimic. *Apud.*, *idem*.

⁶² El movimiento en pos de la resolución presidencial ha cobrado varias muertes de huicholes entre la gente de San Sebastián. Desde entonces a la fecha, los conflictos con los rancheros de Puente no se han detenido,

constreñido a apelar por la vía de la negociación. Un tipo de negociación que, bajo la óptica indígena contemporánea, favorece siempre los intereses de esos particulares en detrimento de los derechos de los wixaritari⁶³.

El caso de los nahuas de Ayotitlán es más grave. Aunque en 1921 los nahuas solicitaron la restitución de las extensiones que poseían con base en sus títulos ancestrales, con la resolución presidencial emitida hasta el año de 1953, el Estado se pronunció por instituir un régimen distinto al solicitado: el de dotación de tierras y la constitución del ejido de Ayotitlán⁶⁴. La ejecución de la resolución no sólo se pospuso hasta 1977, sino que otorgó una extensión muchísimo menor a la que tenían derecho⁶⁵, debido a la presión ejercida por las autoridades estatales⁶⁶ y por quienes estaban interesados en la explotación intensiva de sus recursos naturales, en especial los forestales⁶⁷ y mineros⁶⁸. Con la

ni por la vía legal, ni política. Por ejemplo, entre 1975 y 1976, más de 57 habitantes de Puente y otros de Huajimic interpusieron un procedimiento de exclusión de supuestas pequeñas propiedades a los bienes comunales de San Sebastián. Reclamación que no prosperó y que la Secretaría de la Reforma Agraria resolvió hasta 1992. Estos retrasos por negligencia sólo sirvieron para que en campo se agravara la situación porque los ganaderos de esa zona siguieron la estrategia de acrecentar sus posesiones por la fuerza. *Idem*.

⁶³ Las autoridades se han empeñado en presentar el conflicto como un problema social cuya solución no era viable por la vía jurídica, lo que expresa muy claro los "usos y costumbres" del poder: cuando se trata de los pueblos indígenas no busca acatar las leyes sino negociar, premiando con dinero a los invasores sin considerar lo que los tribunales agrarios puedan resolver. Hoy, el equipo interinstitucional de atención a los "focos rojos" de la Secretaría de la Reforma Agraria, sigue empeñado en dirimir, con negociaciones no muy hábiles, algo que los tribunales agrarios habían venido resolviendo apegados a los documentos probatorios y las mediciones en campo, las revisiones y los cotejos. El intento de este equipo no es el primero. *Idem*.

⁶⁴ "Un breve recorrido histórico nos refleja que en 1921 una de las 63 solicitudes de tierra presentadas en el estado de Jalisco era de la comunidad de Ayotitlán, que presentó la solicitud de restitución de tierras comunales recién terminada la revolución y de acuerdo con el programa de reforma agraria puesto en marcha. Con el tiempo y por algunas maniobras de las autoridades agrarias, se revirtió el procedimiento de restitución de bienes comunales por el de dotación de tierras, como si los pobladores no fueran habitantes de esos terrenos desde "*inmemorial tiempo*" como solía decirse, sino campesinos desplazados o movilizados por la guerra, sin tierra y con la obvia necesidad de ser provistos de ésta por el Estado. Hecho el deslinde de terrenos el 18 de julio de 1963 se entregó en posesión provisional 50,332 hectáreas ratificadas por la resolución presidencial de 28 de agosto del mismo año". Carlos Federico Lucio López, "Resistencia e identidad, procesos de etnogénesis en la Sierra de Manantlán", en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Cesar Díaz Galván y Fortino Domínguez Rueda (coords.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, c2008, pp. 19-20.

⁶⁵ La ejecución de la resolución presidencial fue efectiva hasta 1977. La Secretaría de la Reforma Agraria entregó solamente 34,700 hectáreas (en vez de las 50,332 hectáreas mencionadas), alegando imposibilidad física y jurídica. "La conversión del proceso de restitución por el de dotación ejidal pudo haber sucedido porque ofrece márgenes mucho más amplios en la perspectiva de la explotación forestal". *Ibid.*, p.20.

⁶⁶ En 1946 Marcelino García Barragán, siendo gobernador del estado de Jalisco, decretó la creación del municipio de "Cuautitlán" (pueblo en el que él nació y que actualmente se llama "Cuautitlán de García Barragán"), y a partir de entonces Ayotitlán, antes perteneciente al municipio de Autlán de Navarro, pasó a formar parte de su jurisdicción. Dado que el general era socio del empresario Longino Vázquez, con sus fuerzas armadas impuso el comisariado ejidal a la fuerza. Consideraba que no podría hacerse ninguna venta en el futuro, si las tierras pertenecían a una comunidad indígena. De esta forma, pudo arrasarse en esa época con el arbolado de maderas finas, nogal, cedro rojo, ocote, pinabete, enervo, encino duela, y fresno con que contaba el área. *Pfr.* Margarita Robertson, "La casa de nuestra cultura...", *op.cit.*, ver nota 11.

⁶⁷ No fue una casualidad la dilación por 56 años del proceso agrario. Tampoco, "la negativa de reconocer la posesión de la tierra como comunidad indígena, pues parece que nos encontramos en una suerte de táctica de aplazamiento, que actuó a favor de los aserraderos, al darles tiempo in extenso, para explotar la madera antes de la entrega definitiva de la tierra a los campesinos". Carlos Federico Lucio López, *op.cit.*, p.20. Cabe

introducción del ejido, las formas tradicionales de organización comunitaria y toma de decisiones sufrieron modificaciones mayores⁶⁹ A la fecha no han terminado los conflictos por tierras, ni los procedimientos legales⁷⁰.

2. Situación del contexto actual

Ahora bien, cabe caracterizar el contexto general más reciente como un contexto todavía más complejo y polarizado entre los diversos niveles de autoridad y los dos pueblos en estudio. La causa de dicha polarización deriva de una suerte de neocentralismo autoritario que parece asumir el actual gobierno federal en materia indígena⁷¹, el cual, con una visión bastante reduccionista, parece decidido a dar *solución final* a los problemas de los pueblos indígenas, mediante mega programas sectoriales y acciones interinstitucionales e intergubernamentales dirigidos a incentivar un cierto tipo de desarrollo económico a como de lugar⁷²:

precisar que por décadas, el Estado había facilitado el acceso a los recursos naturales de la comunidad a grandes compañías forestales y mineras, lo que provocó destrucción ambiental, represión violenta y socavación de las instituciones indígenas tradicionales. “Para correr a los taladores, los nahuas de Ayotitlán tuvieron que formar una alianza con conservacionistas de la Universidad de Guadalajara que impulsaban la formación de un área natural protegida. De esta manera, en 1987, se creó la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlán (RSBM), poniendo fin a la tala comercial de árboles (no clandestina), pero no a las actividades mineras”. Véase Darcy Víctor Tetreault, “El activismo en la Sierra de Manantlán. ¿Cómo ha contribuido a mejorar las condiciones sociales y ambientales en el ejido de Ayotitlán?”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Cesar Díaz Galván y Fortino Domínguez Rueda (coords.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, c2008, p. 50.

⁶⁸ La explotación minera a gran escala comenzó a principio de los años setenta, cuando el gobierno de Colima ayudó a compañías paraestatales y privadas a ganar acceso a los yacimientos ferruginosos en la Sierra de Manantlán. “Para hacer esto tuvo que extender arbitrariamente su jurisdicción 12 kilómetros tierra adentro del estado de Jalisco, provocando así una disputa fronteriza entre los dos estados. Si bien esta maniobra ha generado cierta confusión con respecto a los límites estatales, no cabe duda que los yacimientos se encuentran en el ejido de Ayotitlán. No obstante, las compañías mineras han aprovechado esta confusión limítrofe desde entonces para no pagar al ejido de Ayotitlán millones de pesos de indemnización”. *Ibid.*, p. 48.

⁶⁹ El gobierno tradicional sería sustituido por las nuevas autoridades agrarias, esto es, por el comisariado ejidal [bajo el control histórico de la Confederación Nacional Campesina (CNC)]. Las políticas oficiales se encaminarían a tratar de desactivar la resistencia generada, razón que obligó al Consejo de Mayores a combatirlo, postulando a sus propios candidatos para representar al comisariado. El consejo encomendaría a dicho órgano, cambiar el estatuto ejidal por el de comunidad indígena, en vista de posibilidad de hacerlo conforme a la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y la nueva legislación agraria. *Cfr. ibid.*, pp.20-21.

⁷⁰ Desde los años '70 hasta hoy, han muerto más de 30 líderes nahuas en hechos de sangre. El Consejo se mantiene firme en la lucha contra las trasnacionales madereras, mineras y recientemente contra los intereses de privatizar sus ríos: Los ancianos saben de la imperativa necesidad de organizarse para defender y recuperar lo de antes y así trabajar en la construcción del futuro”. Margarita Teresa Robertson Sierra, “Identidad indígena en Ayotitlán”, *op.cit.*, ver nota 58, pp.38-39.

⁷¹ El gobierno federal ha declarado explícitamente que se propone, entre otros objetivos, “lograr un equilibrio en el reconocimiento de los derechos indígenas tanto en el orden federal como en el local” dentro del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que actualmente formula la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en colaboración con la STPS, SAGARPA y SCT. Véase *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2007*, (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, D.F.), c2008, p. 32.

⁷² En opinión de Francisco López Bárcenas dicha política tiene un trasfondo diferente: “Ahora los mecanismos de despojo son más refinados. El capital transnacional no necesita invadir los territorios nacionales donde se encuentran los recursos que se propone saquear porque sus propios gobiernos les allanan

La actual administración está plenamente comprometida con la consolidación de un modelo transversal de acción pública, orientado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que permita focalizar y armonizar la presencia de las dependencias federales y de los órdenes de gobierno en las regiones indígenas para que se les atienda de acuerdo con sus necesidades y especificidades.

En 2007, la CDI vio concretado este ejercicio de transversalidad mediante la celebración de convenios de colaboración con las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: SEDESOL, IMSS, SCT, CFE, FONHAPO, SEP, SRA, SSA, SEMARNAT (CNA, CONAFOR, CONABIO e IMTA) y CONAPRED, y de convenios de coordinación con el Instituto Sonorense de la Cultura y el Instituto de Vivienda y Suelo del Estado de Guerrero⁷³.

Como resultado de dicho esfuerzo *coordinado* por la CDI, en el último año se han puesto en marcha múltiples proyectos turísticos, agropecuarios, pesqueros, de comunicaciones, de infraestructura, de salud, educativos y de carácter cultural en diversos pueblos y comunidades indígenas del país con una clara intención asimilacionista.

Como parte de los trabajos para la consolidación del referido modelo, la CDI inició en 2007 un proceso de mejora de la institución con el objetivo de hacer más eficiente y sencilla la operación de sus programas; fortalecer la planeación, la evaluación y la concertación de acciones con otras dependencias y entidades de la administración pública y ubicar con precisión a los sujetos colectivos de la acción de las instituciones, que son las comunidades indígenas; es decir, identificar el universo potencial de atención al que las entidades y dependencias deberán dirigir sus recursos y sus acciones.

Lo anterior permitió que en 2007 se tuvieran buenos resultados en la gestión operativa de la CDI, destacando la ejecución de 1 112 obras (de drenaje y saneamiento, agua potable, electrificación y caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares), a través del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, que en comparación con las 700 obras realizadas en 2006, representa un 59 por ciento de incremento. Asimismo, es importante señalar el eficaz manejo que se tuvo en el presupuesto anual modificado, el cual fue ejercido de acuerdo con los objetivos establecidos en un cien por ciento⁷⁴.

No obstante este balance numérico, la *nueva* política nos parece fuera de tiempo y lugar. Deviene de una visión empecinada ya rebasada, que busca una vez más simplificar lo que es complejo, sustituir las diferencias culturales, incorporar a los pueblos a la idea que se tiene de progreso, ejercer el control de los recursos naturales que forman parte de los territorios y, en fin, uniformar desde los escritorios las conductas, partiendo del supuesto

el camino; y si sus habitantes oponen alguna resistencia, entran en acción los cuerpos policíacos. Claro, la cosa no se presenta tan descarada. Antes de recurrir a esos métodos utilizan otros por los cuales los despojados a veces no sienten tanta repulsión, porque de tanto escucharlos les parecen buenos: el desarrollo y el Estado de derecho. El abuso que se ha hecho de estos conceptos tan dúctiles permite su utilización en cualquier sentido, sin que sus usuarios se preocupen por aclarar lo que quieren decir con ellos. ¿Para qué? si entre menos claro sea lo que con ellos se expresa menos compromisos generan”. Véase “Despojo y represión”, en *Ojarasca* N°124, agosto 20, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/20/oja124-despojo.html>. Consulta de 1° de octubre 2008.

⁷³ Véase *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas...* op.cit., p. 6.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 7.

falso de que los pueblos indígenas contemporáneos han permanecido estáticos, no están conscientes de sus derechos, no saben lo que les conviene y son incapaces de tomar libremente decisiones⁷⁵. Un enfoque modernizador autoritario que pudo funcionar hace décadas, pero no ahora, pese a los esfuerzos hechos por la CDI en simular la consulta y anuencia de los destinatarios de dicha política⁷⁶.

He ahí la divergencia de opiniones, malestar y reacciones contraproducentes que han tenido lugar últimamente en distintas zonas de la Sierra huichola y la Sierra de Manantlán. Se han producido no sólo las tradicionales rupturas ante desaciertos análogos experimentados en etapas anteriores⁷⁷, sino la agudización de las tensiones entre los diferentes actores sociales por la falta de entendimiento de los problemas y la ceguera de todos los niveles de autoridad a entablar un auténtico diálogo con dichos pueblos como lo ordena el artículo 2° de la Constitución.

⁷⁵ “Con el panismo en el poder, especialmente en este régimen calderonista, los pueblos indígenas encuentran algunos de sus más peligrosos enemigos en las dependencias gubernamentales que presuntamente trabajan para su bien. Es el caso de la denominada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) [...] “Ante la acción de la “amigable” CDI, de la mano de actores tan conspicuos como las secretarías de Turismo, Medio Ambiente y Comunicaciones y Transportes (SCT), uno concluye que sus esfuerzos y dineros son para abrir paso a la voracidad capitalista en los territorios indígenas: rurales, sagrados, marinos, ribereños y hasta los “intangibles” de la cultura”[...] “Están amenazados como nunca antes territorios y riqueza ancestral de tzeltales, wixaritari, purépechas, zapotecas, coras y tantos otros. Para ellos, las carreteras son puñaladas. Tan sólo en territorio jalisciense wixárika, el progreso y el narco amenazan el centro del mundo, Teakata, la convergencia de ríos, la cañada de todas las cañadas. Una golosina ecoturística”. Cfr. Editorial S/A, en *Ojarasca*, N° 131, marzo 17, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/17/oja131-wixarika.html>. Consulta de noviembre 7, 2008.

⁷⁶ Cabe precisar lo siguiente: la CDI llevó a cabo en 2007 un ejercicio de consulta que se tradujo en la realización de foros específicos, en los que participaron 4 334 indígenas, lo que permitió elaborar el diagnóstico razonado de las acciones gubernamentales. Ello no significa que los objetivos, las estrategias y las prioridades diseñadas al respecto, hayan sido puestas a consideración de los pueblos indígenas en los términos que ordena el artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Apud, *ibid.*, p. 6. De estas prácticas de simulación están bien conscientes hoy día los pueblos indígenas, como lo señalan José Godoy y Evangelina Robles: “Hay ataques directos que afectan la territorialidad del pueblo huichol con la imposición de programas y proyectos planeados, diseñados, aprobados y presupuestados en diferentes instancias gubernamentales, simulando consultas al final del proceso (por ejemplo, certificación de tierras comunales, carreteras)”. “La situación territorial del pueblo wixárika, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008, p.5.

⁷⁷ Cabe recordar que las modificaciones al Artículo 27 de la Constitución en 1992, abrieron nuevos caminos para la destrucción de los territorios de las comunidades indígenas y la desaparición de sus propiedades agrarias en general. Y, a partir de entonces, un propósito central de las políticas agrarias neoliberales fue la desamortización de la propiedad comunal y ejidal, a través de la ejecución de los Programas de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y de Certificación en Comunidades (PROCEDE y PROCECOM). Dichos programas facilitaron la venta de parcelas, la incorporación de las tierras de uso común a sociedades privadas y, bajo ciertos requisitos, la adopción del dominio pleno en los ejidos. Instrumentos que han permitido formalizar el acaparamiento y las ventas ilegales de tierras ejidales o comunales y en general, favorecer todos los factores que tienden a la privatización de las tierras y los recursos naturales de los núcleos agrarios. Apud. Carlos González García, “Territorialidad indígena y reforma agraria”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008, p.5. La nueva embestida gubernamental ha revivificado el encono contra ese tipo de programas entre los pueblos indígenas de Jalisco: “Rechazamos la aplicación en nuestros territorios de los programas gubernamentales tendientes a nuestra destrucción, como el de certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), de certificación de comunidades (PROCECOM), de pago por servicios ambientales y OPORTUNIDADES”. (Punto resolutivo del Congreso Nacional Indígena Tuapurie, Santa Catarina Cuexcomatlán, Territorio Wixarika, 27 de noviembre, 2005).

Por cuanto toca a los mega-proyectos de desarrollo emprendidos en los últimos años, uno de los pueblos más afectados por ese tipo de estrategias ha sido el pueblo huichol. Hace más de dos años, por ejemplo, funciona en la comunidad wixárika de San Andrés Cohamiata (Tateikie), un proyecto de “eculturismo” impulsado por la CDI. La comunidad recibe a turistas de Vallarta, Guadalajara y diversos lugares del mundo con mucho más comodidades que en cualquier otro momento de su historia y se convierte en un objeto de espectáculo. “Un espectáculo cultural *atractivo* sólo para los ajenos a las verdaderas tradiciones wixárika —su antigua manera de vivir el costumbre, es decir, todo un año dedicado a la milpa y la celebración de las fiestas en torno al ciclo agrícola”⁷⁸:

El ‘eculturismo’ de la CDI no es únicamente los nuevos hoteles en medio de la sierra, sino la explotación de lo cultural y ecológico (artesanía, escenificación teatral de fiestas y rituales), más vuelos o traslados por tierra (que implica construir carreteras e impulsar agencias de transporte), y la ‘necesaria’ infraestructura turística y de telecomunicaciones. Un negocio redondo para quienes gestionan recursos vía proyectos comunitarios en zonas indígenas y para las agencias de turismo encargadas de administrar los viajes propios de esta panacea de desarrollo rural sustentable promovido por el discurso institucional para turistas ‘ecológicamente responsables y conscientes de la riqueza cultural.(...) Mientras, se sigue reproduciendo un esquema vertical y torcido de ‘atención a la miseria’ que esconde tras bambalinas (o *backstage*) a los verdaderos actores de la tradición wixárika: los comuneros, empeñados en una vida de sembradores, agobiados día a día por satisfacer sus necesidades de agua potable, educación, infraestructura y comunicaciones, quienes entienden esta situación como una furtiva ofensiva gubernamental con el fin de mantener un control político-económico- social del territorio y la riqueza natural. Con todo y su discurso desarrollista posmoderno, el ‘eculturismo’ no ha logrado confundir a los comuneros wixaritari porque ellos saben que esos proyectos nunca funcionan, los mantienen endeudados y pretenden atarlos a una modernidad ajena a su tradición⁷⁹.

Las reacciones a dicho proyecto no se han dejado esperar en la zona. La confusión creada por el gobierno mexicano contrasta con la claridad que en estos momentos tiene la comunidad de Santa Catarina para defender su territorio, mucho más allá del enredo legal y administrativo con que quieren imponerles de manera autoritaria y sin consulta, una carretera:

En el último mes, el norte de Jalisco está viviendo un clima de persecución policíaca y política por parte de instancias de gobierno de los tres niveles, contra comuneros y autoridades de la comunidad wixárika de Tuapurie (Santa Catarina Cuexcomatlán), sobre todo contra los comisionados de asamblea (esto es, del Consejo de Ancianos) para llevar a cabo las gestiones de información y defensa de la comunidad. La razón es la rotunda negativa de la asamblea comunitaria a la construcción del tramo carretero Amatitán-Huejuquilla sobre territorio comunitario y la electrificación en la localidad de Nueva Colonia donde, de manera “imprudente”, se le ocurrió a la CFE poner los postes sobre el sitio del fuego ceremonial de la localidad. Los funcionarios municipales de Mezquitic y Bolaños y del estado de Jalisco ven afectados sus intereses personales como el Proyecto “Ruta Wixárika-Cinegética”, para el cual por las mismas fechas se liberaron 30 millones de

⁷⁸ Véase Lizette Santana Belmont, “Eculturismo: ‘indigenismo’ a la moda”, en *Ojarasca* N° 137, septiembre 22, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/22/oja137-jalisco.html>. Consulta de septiembre 23, 2008.

⁷⁹ *Idem.*

pesos. Insisten entonces en su estrategia de intimidación y división de las asambleas con promesas falsas y compra de autoridades. La situación llevó a que el ombudsman estatal Felipe de Jesús Álvarez emitiera medidas cautelares solicitando a los presidentes municipales de la zona en conflicto que no usen la fuerza pública contra miembros de la comunidad⁸⁰.

Por cuanto toca a los nahuas de Ayotitlán, la situación es un tanto distinta. La prepotencia y el saqueo de su territorio, nos hace pensar en situaciones amenazantes parecidas, pero de otro tipo. Por un lado, tal como referimos antes, los nahuas tuvieron que padecer la desmedida deforestación efectuada por empresas madereras, que estuvieron sacando madera hasta 1987, cuando se creó la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlán. Actualmente, han tenido que enfrentar los embates constantes y la voracidad de los consorcios mineros que operan en la región (principalmente de la empresa Benito Juárez Peña Colorada y de poderosas empresas mineras italianas, chinas e hindúes)⁸¹. Son comunes en esa zona, historias de abuso como las que se relatan a continuación⁸²:

Fue a mediados del mes de julio de 2007, cuando don Lino Roblada Flores, (ejidatario del núcleo agrario de Ayotitlán, SIC), se disponía a trabajar en su parcela. Se encontró dentro de la misma a un par de personas recogiendo muestras de piedras. En ese momento no le pareció extraño, ya que desde que él recuerda, a veces iban personas a recoger piedras que según le decían tenían oro. En julio recuerda don Lino que algo le llamó la atención, notó que uno de los intrusos tenía cara como de chino. Les preguntó qué era lo que andaban haciendo, que quién les había dado permiso de entrar. ‘Sólo andamos viendo su mina’, le dijeron. Les pidió que abandonaran su parcela y no volvió a saber nada de ellos. Pero grande fue su sorpresa cuando a principios de agosto del mismo año se encontró con que habían reventado el falso de su potrero y ya había un nuevo camino. Al bajar a la boca de la mina se encontró a los autores de la destrucción operando maquinaria pesada. Mientras un D10 Caterpillar iba abriendo brecha, una retroexcavadora cargaba un enorme trailer de volteo⁸³.

Esta situación no le era ajena a don Lino y a los demás integrantes del Consejo de Mayores de Ayotitlán⁸⁴. En su momento, lucharon en contra de los madereros y ahora enfrentan a los mineros. Están conscientes de los riesgos que conlleva hacerle frente a tan poderosos intereses⁸⁵. “El día 20 de abril de 2008, la comunidad indígena de Ayotitlán decidió parar la

⁸⁰ Véase Evangelina Robles, “Territorio wixárika, Jalisco. El gobierno arremete contra la comunidad de Tuapurie”, en *Ojarasca*, N° 137, septiembre 22, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/22/oja137-jalisco.html>. Consulta de noviembre 8, 2008.

⁸¹ Carlos González García, “Pueblos indígenas: ¿cuál desarrollo?”, en *La Jornada Jalisco* 10 de junio 08, 2008. Disponible en línea, <http://radioterritorios.blogspot.com/search/label/en%20defensa%20del%20territorio%20y%20la%20dignidad>. Consulta de noviembre 1°, 2008.

⁸² *Apud.*, Jaime Hernández Lamas, “La lucha por la defensa del territorio indígena”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008, p.4.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Margarita Robertson narra otro caso “cuando en noviembre de 2005, el Consejo de Ancianos, en una asamblea a la que asistieron 95 personas, decidió por consenso parar los trabajos de ampliación de Peña Colorada en la zona de Cerro Prieto. La empresa que había abierto un camino para llegar al yacimiento ferroso de Piedra Imán, y había notificado al ejido que necesitaba 50,000 toneladas para hacer las pruebas”. Margarita Teresa Robertson Sierra, “Identidad indígena en Ayotitlán”, *op.cit.*, ver nota 59, p. 40.

⁸⁵ “Justo a la entrada del potrero de don Lino, está la cruz que recuerda el lugar donde mataron a traición a don Aristeo Flores Rolón, otro de los miembros del Consejo que funge como la autoridad tradicional y que

brecha que la *Comercializadora Internacional de Minas* construye para llegar hasta los yacimientos de oro y plata que se encuentran dentro del territorio indígena (...) Tomaron de manera pacífica la maquinaria de la minera, presuntamente *comprada* por unas personas de origen asiático”⁸⁶.

Estos factores de incertidumbre reflejan el contexto general que padecen a diario los huicholes y nahuas hoy en día. Sin embargo, cabe aclarar que no son los únicos – ojalá que así fuera. A la imposición unilateral de mega proyectos de desarrollo de corte neoliberal como el descrito, a la privatización de los recursos naturales con la connivencia o *asesoría* de los tres niveles de gobierno y, a las intromisiones arbitrarias, invasiones o despojos constantes de que son víctimas (a manos de particulares u otros agentes, como pueden serlo, ganaderos, ejidatarios, o empresas privadas), habrá que agregar otros elementos, como los que a continuación se analizan.

En años recientes, el gobierno federal ha optado por propiciar la vía conciliatoria para resolver conflictos suscitados por ocupación ilícita de territorios indígenas (a través del llamado Programa de “Focos Rojos” de la Secretaría de la Reforma Agraria). Un programa que, las comunidades indígenas del país (en particular, los huicholes y los nahuas de Jalisco), han cuestionado por considerarlo absurdo en la solución de los problemas de fondo que derivan de invasiones ilícitas y segregaciones por parte de ejidos circunvecinos y particulares. Su impacto resulta contraproducente:

El programa estableció mecanismos de retribución o “indemnización” injustificada a quienes por años invadieron las tierras con lujo de violencia, y que perdieron los litigios en los tribunales agrarios. Así, se instauró el sinsentido jurídico de arreglar por fuera de la ley lo que los tribunales agrarios debían resolver (o ya habían resuelto), restándole autoridad a dichos tribunales y afianzando en muchos casos el poder caciquil, que recibió una inyección de efectivo para operar en la región. Para muchos expertos jurídicos en materia agraria, esto tiene la finalidad de “regularizar” la propiedad de la tierra, en pinza con el PROCEDE, para que la inversión privada que se avizora fluya sin obstáculo alguno⁸⁷.

En ese supuesto están por ejemplo, San Sebastián Teponahuaxtlán y Tuxpan de Bolaños. Aunque en el año 2000, las dos comunidades wixaritari recuperaron casi 36 500 hectáreas, han quedado pendientes unas 12 mil hectáreas que fueron invadidas por ganaderos y talamontes de Puente de Camotlán y Huajimic (mismos que invaden 9 500 hectáreas de Guadalupe Ocotán).

Por otra parte, a nivel estatal y municipal, se observan fenómenos socio-culturales y legales muy parecidos a los que se estudiaron en anteriores capítulos. Se siguen imponiendo decisiones a ambos pueblos que buscan controlarlos, asimilarlos y hasta desaparecerlos. El

fue asesinado el día 20 de abril de 2007 al salir de la Asamblea de los Mayores, presuntamente por su férrea oposición a que se siguiera despojando a la comunidad de sus recursos, tierras, bosques y aguas”. Jaime Hernández Lamas, *op.cit.* p.4.

⁸⁶ Ramón Michelle Pérez, “Ejidatarios y comuneros de Ayotitlán retienen vehículos de minera en su tierra”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008, p.5..

⁸⁷ José Godoy y Ramón Vera Herrera, “Territorio wixárika. Invasión perpetua con nuevos disfraces”, en *Ojarasca* N° 132, abril 21, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/21/oja132-eculturismo.html>. Consulta de octubre 28, 2008.

contexto que rodeó la aprobación de la *Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Jalisco* el 11 de enero 2007 (que más adelante analizaremos), es una prueba de ello. Estuvo plagado de un ambiente enrarecido por complicidades partidistas, simulación de negociaciones o de consulta y, marginación de las opiniones e intereses de las dos etnias.

La comunidad de Santa Catarina Cuexcomatlán, Tuapurie en wixárika, reunida en asamblea ordinaria el 4 de junio de 2007, emitió dos declaraciones urgentes rechazando el autoritarismo del Estado mexicano que impone a los pueblos indígenas leyes, regulaciones, proyectos, programas y obras públicas. Dicen los comuneros wixaritari: Uno de los temas que se discutieron en esta asamblea por los comuneros fue sobre la Ley Indígena Estatal aprobada facciosamente por el Congreso del Estado a pesar de que nosotros en varias ocasiones hemos rechazado dicha ley porque no contempla las demandas y derechos fundamentales de nuestro pueblo como son: la autonomía expresada en la libre determinación, oficializar la lengua indígena wixárika-huichol y otros idiomas del estado como lenguas oficiales, reconocer a los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, tener y controlar nuestros propios medios de comunicación, el control sobre los recursos naturales, entre otros⁸⁸.

Ahora bien, frente a todas estas presiones y agresiones que forman parte del contexto que padecen los dos pueblos indígenas jaliscienses hoy día, resulta lógico pensar, que ambos han tenido que estar alertas todo este tiempo y, además, desarrollar novedosas modalidades de resistencia para contrarrestar la oleada opresora.

La semana pasada hice una lista de los conflictos sociales que tenemos en la entidad. Los primeros que aparecían en el conteo eran los problemas relacionados a territorios y zonas indígenas, a saber: la resistencia del pueblo wirárika (huichol) frente a la construcción de una carretera que va de Huejuquilla a Bolaños, en el norte del estado, cuyo trazo atraviesa por en medio zonas ceremoniales de los huicholes (...) La resistencia del pueblo nahua, en Ayotitlán, frente a los desastres ecológicos y de recursos naturales causados por la minera de Peña Colorada, en el sur de Jalisco⁸⁹.

Sin embargo, es notable la capacidad relacional y de comunicación cotidiana que sostienen entre sí. Todo lo contrario de la desconfianza y tradicional reserva que mantienen ambos pueblos con los distintos niveles de gobierno y el resto de la población mestiza de la

⁸⁸ Véase el reportaje de Ramón Vera Herrera, “Los wixaritari de Jalisco rechazan leyes y programas impuestos por el gobierno”, en *Ojarasca*, N° 123, julio 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/16/oja123-wixaritari.html>. Consulta de 1 de octubre 2008. Otra de las declaraciones en torno a la norma estatal citadas en el reportaje es la siguiente: “La ley que se pretende imponer a los pueblos indios de Jalisco haría más fácil criminalizar la resistencia contra los proyectos que avanzan sobre territorio huichol, como las carreteras que cruzarán San Sebastián Teponahuatlán o el convenio de minería que San Andrés Cohamiata está firmando por 99 años. Que tarde o temprano contaminará el agua con los procesos químicos de extracción, romperá el tejido comunitario, destruirá tierras de cultivo y bosque y cambiará la vida cotidiana de San Andrés y San Miguel (aledañas a la mina que comienza su exploración), empujándolas a ser las primeras ciudades del territorio huichol (con todos sus problemas urbanos: hacinamiento, falta de agua, rotura del tejido social, voracidad, alcoholismo, prostitución, y otros males sociales asociados a la riqueza que se roba una mina)”. *Idem*

⁸⁹ Jorge Rocha, “La cátedra que los pueblos indígenas de Jalisco nos están dando”, en *La Jornada*, marzo 7, 2008, en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/03/07/index.php?section=opinion&article=010o1soc>. Consulta oct 8, 2008.

entidad⁹⁰. Las estrategias que han emprendido últimamente son el resultado de acuerdos internos alcanzados genuinamente conforme a los procedimientos tradicionales de su toma de decisiones. Lo cual, refleja obviamente que la mayoría de sus miembros tienen plena conciencia de la naturaleza de los conflictos que los aquejan como pueblos distintos y de los cambios del andamiaje jurídico federal y estatal que penden sobre ellos.⁹¹ Están unidos y combaten las acciones gubernamentales más recientes que se empeñan en someterlos a las exigencias del capitalismo moderno⁹². De ahí que, las modalidades de resistencia sean hoy en día tan decididas por cuanto a medios y tan diversificadas⁹³.

Como dice Jorge Rocha:

Los pueblos originarios de Jalisco (...) nos muestran que para cambiar las cosas hay que actuar. Además de las declaraciones y la presencia en la opinión pública, los pueblos indígenas saben que sólo con acciones contundentes y firmes es posible la resistencia. En ninguno de los casos hay violencia, pero si una posición firme frente a sus demandas. Ante lo que muchos piensan, los pueblos diversifican sus estrategias y van más allá de las acciones no-violentas de resistencia y movilización social. Acompañan sus procesos de lucha con la acción jurídica y mediática, utilizan los instrumentos del Estado para su defensa, traducen sus demandas en lógica de derechos humanos y respeto del medio

⁹⁰ A no ser por la venta de artesanías y el atractivo folclórico que representa la presencia ocasional de indígenas en Guadalajara y otros centros urbanos o turísticos del interior del estado, el jalisciense urbano promedio ignora su existencia. No sabe quiénes son, donde viven y cual ha sido su historia; lo que corrobora la efectividad de los mecanismos de dominación colonial en el Jalisco contemporáneo.

⁹¹ “La explotación a nuestros territorios por mineras, madereras y todos los que expropiaron nuestros recursos naturales, causa graves destrozos a nuestras comunidades. La destrucción de nuestros lugares sagrados a causa de la explotación por caciques, empresas turísticas, tiene el aval y el incentivo de normas y políticas públicas. Nuestras tierras, montes y aguas son explotadas de una manera brutal a causa de las políticas y programas de privatización de tierras derivados de la neoliberal reforma al artículo 27 constitucional en 1992. Los legisladores del país obedecen a intereses transnacionales y no a la voluntad del pueblo: han hecho leyes racistas y entreguistas como la Ley de Bio-seguridad, la Ley de aguas nacionales, la Ley de acceso a recursos genéticos y biológicos, la Ley indígena nacional contraria al espíritu de los Acuerdos de San Andrés y leyes estatales sustentadas en la contrarreforma en materia indígena”. Véase el Preámbulo de la “Declaración de Tuxpan”, Congreso Nacional Indígena, en *Ojarasca*, N° 119, marzo 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/19/oja119-cni.html>. Consulta de noviembre 3, 2008.

⁹² “Manifestamos: 1. Nuestro rechazo al acaparamiento de tierras del ejido de Tuxpan, Jalisco por parte de terratenientes, extranjeros y el ingenio de Tamazula, y las condiciones deplorables de los trabajadores del campo y los aserraderos; 2. Rechazamos las patentes sobre nuestras plantas, medicina tradicional, conocimientos, saberes y nuestro arte.; 3. Reconocemos al Comisariado Autónomo de la comunidad wixárika de Bancos de San Hipólito y el derecho de propiedad a su territorio histórico; a los Comisariados Autónomos de las comunidades mixtecas de La Soledad, Santa Cruz Yucucani, San Miguel Tejalpan, Rancho Viejo, Yoloxóchitl de los municipios de Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca, Guerrero; 4. Reconocemos la lucha del pueblo náhuatl de la sierra de Manantlán y denunciaremos las explotaciones de la minera Peña Colorada solapada por los gobiernos...” *Idem*.

⁹³ Lo cual incluye, en el caso de los huicholes, la recomposición de asentamientos, la emigración hacia centros urbanos circunvecinos y el mantenimiento de altas tasas de fecundidad, como nos lo hace ver Pablo González García (investigador de la Universidad de Guadalajara): “Una alta migración, desaparición de rancherías y formación de otras nuevas es una característica de los últimos tiempos en los grupos indígenas wixárricas del norte de Jalisco, que prefieren migrar hacia las ciudades del occidente del país, más que a Estados Unidos, por el apego a sus costumbres, lengua y lugares sagrados”, citado por Juan Carrillo Armenta, “Intensa movilidad y migración entre indígenas del norte de Jalisco”, en *Boletín de la Coordinación de Vinculación y Servicio Social*, Vicerrectoría ejecutiva UdG. Disponible en línea, <http://www.cvss.udg.mx/cvss/index.php?Id=14¬icia=6>. Consulta de 26 de julio 2007.

ambiente, hacen vinculaciones con otras luchas sociales, hacen análisis social, recuperan información, están atentos a la coyuntura, generan espacios de interlocución con los distintos niveles de gobierno, es decir, hacen de sus luchas y resistencias una acción integral y estratégica, considerando además un valor agregado; la paciencia histórica⁹⁴.

Cabe agregar por último que, como parte de estas estrategias, el pueblo huichol y el nahua, mantienen relaciones estrechas con otros pueblos indígenas del país y del continente, con organizaciones no gubernamentales y con algunos segmentos de la sociedad civil y educativa, como la Unidad de Apoyo a Comunidades Indígenas (UACI), de la Universidad de Guadalajara. Aunque ambos pueblos han asumido y aceptado la solidaridad externa, lo han hecho con plena conciencia de que los protagonistas de los procesos son ellos mismos⁹⁵.

C. Análisis de la legislación jalisciense en materia de derechos indígenas

1. *Basamento constitucional*

A raíz de la reforma constitucional del artículo 4° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1992, el Congreso constituyente del estado de Jalisco procedió a hacer una primera reforma a su texto constitucional en el mes de julio de 1994, incorporando lo concerniente a la pluriculturalidad sustentada en los pueblos indígenas así:

Artículo 15, (Título Tercero, Capítulo Único, “Del poder público”):

Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad. Para ello:

Fracción III

Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos y entorno ambiental, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Como consecuencia de la reforma de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 2001, el Congreso de Jalisco procedió a aprobar una segunda reforma de su marco constitucional local, misma que fue publicada en el Periódico Oficial de Jalisco el 29 de abril de 2004⁹⁶. Dicha reforma consistió básicamente en adicionar casi textualmente al

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Pfr. idem.*

⁹⁶ Según reporta la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a la fecha sólo 19 estados de la República han realizado reformas a sus Constituciones en materia de derechos indígenas. Véase http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=12. Consulta de noviembre 2, 2008. Según refiere Isidro Olvera Jiménez las disposiciones contenidas en éstas no son uniformes y van del establecimiento de líneas para buscar la incorporación de los pueblos al desarrollo económico y social, al reconocimiento del derecho a

artículo 4° de la Constitución local, el texto de los apartados A y B del artículo 2° de *Constitución Federal*, (tal y como fue reformado en el 2001, aunque haciendo los ajustes o adecuaciones de escala pertinentes a los niveles estatal y municipal).

Dado que se trata de la transcripción de un texto que conocemos y hemos relacionado ya con el plano internacional, posiblemente no valga la pena citarlo de nueva cuenta en el cuerpo de nuestra tesis, sino a pie de página.⁹⁷ Resulta obvio que los problemas y la labor analítica de ponderación y concatenación normativas que hemos formulado en torno al precepto a nivel federal se hace extensiva en la escala estatal. Sin embargo, resulta conveniente, cuando menos, resaltar algunas singularidades de las normas generales contenidas en los primeros párrafos del artículo 4° en cuestión, para saber dónde queda ubicada la adición y por qué el constituyente local decidió insertarla al Capítulo III, intitulado "De Los Derechos y Obligaciones Fundamentales". Por otra parte, subrayar que el precepto incorpora las normas internacionales en materia de derechos humanos a la escala estatal y opta por la remisión del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la entidad a la legislación reglamentaria correspondiente.

Artículo 4° de la Constitución de Jalisco:

la libre determinación en un marco de autonomía. Véase Isidro Olvera Jiménez, "Constituciones estatales y derechos indígenas", en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván (coordr.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2002, pp. 165-182. Por su parte, José de Jesús Covarrubias Dueñas considera desde un punto de vista comparativo que, "la Constitución que más aspectos ha contemplado para la integración de un núcleo autonómico (en su momento, la expresión de las comunidades autóctonas), más avanzada o mejor dicho, la menos rezagada, pero no completa, lo es sin duda, la Constitución de Oaxaca (reformada en el mes de noviembre de 1990), ya que en su artículo 16 contempla la *Autonomía de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, a los cuales les reconoce su personalidad jurídica en lo concerniente al derecho público y al derecho electoral; también menciona a los grupos afromexicanos y para todos ellos, les reconoce su agrupación étnico, lingüístico y cultural, su protección en tierras, homologación a sus prácticas, usos y costumbres en los procesos judiciales; su organización político, social y de gobierno, su educación y religión. Asimismo reconoce en forma expresa a once grupos de comunidades precuahtémicas (amuzgos, cuicatecos, chinantecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques)". José de Jesús Covarrubias Dueñas "Comunidades autóctonas en México (marco constitucional federal y local)", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 12, N° 1, enero-junio, 2002.

⁹⁷ El texto del precepto retoma los conceptos del artículo 2° de la Carta Magna en cuanto hace referencia a los sujetos de pueblo indígena, comunidad indígena y el criterio de autoadscripción. Reconoce el derecho a la libre determinación condicionada al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El artículo contiene dos apartados, el apartado A, que establece el reconocimiento de los derechos que pueden ejercerse en la autonomía: decidir las formas internas de convivencia, aplicación de los sistemas normativos, elección de autoridades por procedimientos tradicionales y de representantes indígenas en los municipios con población indígena, preservación de la lengua, conocimientos y los elementos que constituyen su identidad cultural. También se garantiza el derecho a preservar las tierras y a acceder de forma preferente al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan. Se prevé el derecho para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado a través de la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de la lengua y cultura cuando sean partes en un juicio o procedimiento. Se reconoce a las comunidades indígenas como entidades de interés público. En el apartado B se prevé la obligación del Gobierno del Estado para atender a las comunidades y pueblos indígenas en materia de desarrollo, salud, educación, mejora de los espacios para la recreación y convivencia, protección para migrantes de los pueblos indígenas y consulta a las comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

Toda persona, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

El derecho a la información pública será garantizado por el Estado en los términos de esta Constitución y la ley respectiva.

El Estado de Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas 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 [...].

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 leyes reglamentarias, 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.

2. Legislación reglamentaria local

Ahora bien, tomando como base o fundamento lo prescrito por la fracción III del artículo 15 antes citado, el gobierno estatal procedería a formular una iniciativa de ley reglamentaria local, misma que fue discutida y aprobada por el Congreso de Jalisco el 30 de diciembre de 2006 y publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 11 de enero de 2007⁹⁸. En realidad, esta *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco* se aprobó en un contexto político de preponderancia del panismo en la entidad y de espaldas a los sujetos a los que iba dirigida (como lo habíamos mencionado antes), dadas las evidencias de una oposición generalizada por parte de los wixarikas, nahuas y otros pueblos indígenas de la entidad⁹⁹.

⁹⁸ La expedición de la ley precisó de modificaciones de algunos dispositivos contenidos en leyes locales secundarias; razón por la cual, se reformaron también los artículos 14, 22, 33 y 63 de la *Ley de Ejecución de Penas*, el artículo 41 fracción II del *Código Penal*, los artículos 16 y 93 fracción III inciso f), del *Código de Procedimientos Penales* y los artículos 52, 87 y 316 del *Código de Procedimientos Civiles del estado de Jalisco*. Se adicionó el artículo 68 bis a este último cuerpo de normas.

⁹⁹ “El Congreso Nacional Indígena (CNI) dio a conocer aquí una denuncia urgente, pues el gobierno de Jalisco está a punto de promulgar una "ley indígena" contraria a los intereses legítimos de los pueblos originarios y migrantes de la entidad [...] las representaciones legítimas y los gobiernos tradicionales de las comunidades wixaritari de Santa Catarina Cuexcomatitlán, San Sebastián Teponahuatlán y Haimatsié rechazaron el proyecto. Asimismo, el Consejo de Mayores de la comunidad nahua de Ayotitlán, en su carácter de autoridad tradicional, se manifestó en contra del proyecto y hoy denuncia la manipulación de más de 400 firmas de integrantes de esta comunidad que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas está haciendo para falsamente hacerlas aparecer en apoyo al citado proyecto de ley" [...] Al

Desde el punto de vista de su estructura, la Ley se encuentra dividida en ocho Títulos, 22 capítulos, 83 artículos vigentes y 10 transitorios. Los tópicos de los Títulos son emblemáticos de los rubros que dicha Ley atiende: Disposiciones generales, Autonomía y organización interna, Justicia indígena y acceso a la jurisdicción del Estado, Patrimonio de los pueblos indígenas, Desarrollo humano, Protección de los derechos laborales, Desarrollo sustentable y Comisión Estatal Indígena. Un muestrario de normas bastante completo en apariencia.

2.1 Disposiciones generales

La *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco* es reglamentaria del artículo 4° de la Constitución Política del estado de Jalisco. Se declara como una ley de orden público e interés social. Su objetivo es reconocer, preservar y defender los derechos de los pueblos indígenas del estado y de las personas que los integran, y regular el conjunto de obligaciones a cargo de la Administración Pública estatal y municipal a fin de elevar el nivel de vida de dichos pueblos, por medio de la promoción del desarrollo a través de partidas específicas (artículo 3°).

Desde la perspectiva de la relación jurídica, cabe decir, que el dispositivo abre una doble dimensión parecida a la que resaltamos al abordar el análisis del artículo 2° de la Constitución federal. De manera declarativa, cuando menos, se supone que hay un sujeto activo de la relación jurídica que es el Estado, que ha de velar por el equilibrio necesario para que la sociedad, las propias autoridades estatales o municipales (sujetos pasivos), reconozcan y respeten el conjunto de principios y derechos fundamentales de que gozan los pueblos indígenas, como grupos sociales diversos, mismos que están consagrados en el apartado A del precepto 4° Constitucional. La ley lo especifica así en su artículo 3°:

Es deber de las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, así como de la sociedad en general, respetar y promover el desarrollo de los pueblos indígenas, reconociendo a las comunidades y a las personas que los integran, como titulares de derechos sociales e individuales, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de ellas emanen y en concreto de esta ley específica.

En otras palabras, esta relación jurídica está conformada por los derechos de los pueblos indígenas a ser reconocidos por su diversidad. Aquí, aunque no se exprese literalmente, el sujeto activo es el Estado, cuya obligación consiste en hacer o procurar que los sujetos

rechazo contra esa ley, manifestado por las comunidades wixáritari y nahua, se han sumado diversas comunidades de la región de Chapala, Tapalpa y la Costa, así como organizaciones indígenas residentes en el área metropolitana de Guadalajara que sorprendentemente no existen para el proyecto de ley propuesto. Los pueblos de Jalisco ratifican su rechazo a esa "ley indígena" y a cualquier otro proyecto que en lo futuro se presente". Hermann Bellinghausen, "Manipulan en Jalisco firmas para promulgar ley indígena, rechaza CNI el proyecto contrario a intereses de indios" (reportaje como enviado especial al Congreso Nacional Indígena celebrado en Ciudad Obregón, Sonora), en *La Jornada*, octubre 28, 2006. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/28/index.php?section=estados&article=031n3est>. Consulta de diciembre 4, 2007.

pasivos de la relación jurídica (que pueden ser las propias autoridades estatales o municipales u otros particulares, agentes o grupos del cuerpo social), reconozcan y respeten los derechos fundamentales que tienen los pueblos indígenas¹⁰⁰.

Por lo que toca al contenido del artículo 4° del ordenamiento, la relación jurídica es distinta. Está conformada por un conjunto de normas prestacionales a cargo del Estado, el cual funge como sujeto pasivo de la relación, frente a los propios pueblos y comunidades indígenas de Jalisco, quienes son los sujetos activos de dicha relación y que pueden en un momento dado exigir directamente su cumplimiento:

Artículo 4.- Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, el Estado y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias implementarán planes, programas y las partidas específicas para el cumplimiento de sus obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos que se crean convenientes para que las comunidades participen en el confeccionamiento de las mismas.

2.2 Aspectos positivos

Entre los aspectos positivos del ordenamiento está el hecho de contener un glosario de términos en su artículo 7° que, para efectos prácticos, evita muchos problemas de interpretación¹⁰¹. Por otra parte, la ley reconoce la titularidad de los derechos individuales y sociales de los pueblos indígenas sin problema alguno. Además, el capítulo II de la Ley contiene la serie de normas relativas al reconocimiento de los derechos de los pueblos

100 “El derecho a la identidad cultural básicamente consiste en el derecho de todo grupo étnico-cultural y sus miembros a pertenecer a una determinada cultura y ser reconocido como diferente; conservar su propia cultura y patrimonio cultural tangible o intangible; y a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente o ser asimilado por ella” (...) “el principal garante del derecho a la identidad cultural, así como de cualquier otro derecho humano es el Estado dentro del cual se encuentra el respectivo grupo étnico-cultural “. Véase Osvaldo Ruiz, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 118 Enero-Abril 2007. Disponible en línea, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art1.htm> Consulta de septiembre 28, 2008.

¹⁰¹ I. Pueblos Indígenas: Las colectividades de personas que descienden de aquellas poblaciones que habitaban en el territorio actual del Estado al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; II. Comunidad Indígena: Entidad de interés público constituida por un conjunto de personas que pertenecen a un determinado pueblo indígena, que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; III. Integrante de un pueblo o comunidad indígena: La persona física que forma parte del pueblo o comunidad indígena y de su unidad social, económica y cultural; IV. Territorio Indígena: Región o área geográfica del territorio estatal constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por las comunidades indígenas, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y confirman su cosmovisión, sin detrimento alguno de la soberanía del Estado de Jalisco, ni de la autonomía de sus municipios; V. Sistemas Normativos Internos: Conjunto de normas jurídicas, escritas u orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas utilizan para regular sus actos públicos y las que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos y que contribuyen a la integración social; VI. Lugares sagrados: Aquellos sitios que en el proceso del desarrollo histórico y cultural de los pueblos indígenas, adquiere una significación que los califica como parte relevante de su espiritualidad; y comprende los sitios prehispánicos y coloniales, y algún otro que los pueblos indígenas consideran como tales; VII. Centros ceremoniales: Aquellos lugares sagrados donde los indígenas practican su religión, llevan a cabo sus ceremonias tradicionales y sus diversas manifestaciones culturales; y VIII. Comisión: Comisión Estatal Indígena del Estado de Jalisco.

indígenas a que se refiere el párrafo del artículo 2° de la Constitución federal, el cual ordena lo siguiente: “El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las leyes reglamentarias de las entidades federativas”.

En esa tesitura, la ley reglamentaria que nos ocupa reconoce como pueblos indígenas del estado de Jalisco fundamentalmente a los:

I. Wixarika, asentado en el norte del Estado principalmente en las comunidades indígenas de San Andrés Cohamiata, Santa Catarina Cuexcomatlán y San Sebastián Teponahuatlán, todas del municipio de Mezquitic; Haimatsie en el Municipio de Huejuquilla; Cerro Enmedio en el municipio de Villa Guerrero; Tepizuac en el municipio de Chimaltitán y Tuxpan de Bolaños en el municipio de Bolaños; y

II. Nahuas, asentado en el sur del Estado principalmente en las comunidades indígenas de Cuzalapa, Ayotitlán, Chacala y Plan de Méndez en el municipio de Cuautitlán de García Barragán; Jirotost y Zapotán en el municipio de Villa Purificación; Mazatán en el municipio de Zapotitlán de Vadillo y los Laureles, Nuevo Poblado, San Juan Espanatica, la Joya, Paso de San Juan, San Miguel, Tuxpan y Rancho Niño en el municipio de Tuxpan¹⁰².

Sin embargo, cabe decir, que la ley no es restrictiva, pues brinda amparo también a aquellos pueblos y comunidades indígenas inmigrantes que se hallan asentados en la entidad y que la Comisión Estatal de Derechos Indígenas (órgano ejecutor de la ley que más adelante estudiaremos), dictamina y reconoce como sujetos jurídicos¹⁰³.

Otros aspectos positivos del ordenamiento son los siguientes. De acuerdo con el artículo 10, se impone como obligación a cargo del Estado (sobre todo en el ámbito legislativo y administrativo), la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en cualesquier esfera que les pueda afectar¹⁰⁴, y el artículo 11 proclama sin ambages el reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.¹⁰⁵ El artículo 12, por su parte, otorga a los pueblos personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la ley sobre su territorio, independientemente del régimen de tenencia de la tierra a la que se hallen sujetos dichos espacios (comunal, ejidal o

¹⁰² Artículo 8 de la *Constitución Política del Estado de Jalisco*.

¹⁰³ “Las comunidades asentadas en el territorio del Estado que cumplan con los supuestos establecidos en la fracción II del artículo 7 de la Ley y que no estén expresamente reconocidas en el presente artículo, gozarán de los derechos que prevé esta ley, previo estudio, dictamen y reconocimiento que como comunidad indígena realice la Comisión conforme al procedimiento que establezca su Reglamento Interior. Dicho reconocimiento deberá publicarse en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Último párrafo del artículo 8 de la *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco*.

¹⁰⁴ “Los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente sus derechos comunitarios”. *Ibid.*, Artículo 10.

¹⁰⁵ “La presente Ley reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas asentadas en el territorio del Estado, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, preservar su identidad y patrimonio cultural, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes de la materia”. *Ibid.*, Artículo 11.

privada)¹⁰⁶. Los artículos 14 y 15 se refieren al reconocimiento de las autoridades indígenas, a la libertad en los procedimientos para elegir las y al principio de igualdad de géneros que debe de regir¹⁰⁷

Por otra parte, la ley hace reconocimiento explícito de los sistemas jurídicos indígenas basados en sus tradiciones, usos y costumbres, definiendo la esfera de competencia de las autoridades tradicionales en el conocimiento de un variado espectro de asuntos¹⁰⁸ y controversias¹⁰⁹. Asimismo, pormenoriza varios derechos que representan el traslado a nivel local de principios y normas presentes en diversos ordenamientos internacionales y no es omisa por lo que se refiere a los delitos que puedan ser cometidos dentro del territorio. El capítulo II prevé todo lo referente a las condiciones de acceso a la jurisdicción del Estado, como derecho fundamental de seguridad de que gozan los pueblos e individuos indígenas: la obligación de jueces y tribunales de tomar en cuenta los sistemas jurídicos indígenas, el derecho de los pueblos a proporcionar informes, la sustitución de penas privativas de la libertad, la obligación del dominio de las lenguas indígenas por parte de ministerios públicos, etc.). Tareas en las que interviene como mediador la Comisión de Derechos Indígenas del estado de Jalisco.

A primera vista, la estructura de la ley denota un avance notable respecto de la legislación a nivel federal¹¹⁰, pues regula aspectos que no han sido reglamentados aún por

¹⁰⁶ “Esta Ley garantiza a las comunidades integrantes de los pueblos indígenas del Estado de Jalisco para que en el marco de su autonomía, tengan personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente ley. Dichas comunidades pueden corresponder a cualquiera de las formas de tenencia de la tierra: ejidal, comunal o privada”. *Ibid.*, Artículo 12.

¹⁰⁷ “Se reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas elegidas de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, regular y solucionar sus problemas y conflictos conforme a sus sistemas normativos internos” *Ibid.*, Artículo 14. Por su parte, el artículo 15 del ordenamiento en estudio establece: “La mujer deberá contar con las mismas oportunidades que el varón para las funciones de representación comunitaria. El Estado y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y a través de las dependencias que correspondan establecerán programas de capacitación para las mujeres indígenas que estimule su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria y estén en condiciones de ejercer ese derecho”.

¹⁰⁸ “El Estado de Jalisco reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo y comunidad, basados en sus tradiciones, usos y costumbres. Son válidos en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general para la prevención y solución de conflictos internos en los casos que la ley así lo determine, siempre que no contravengan los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. Se reconoce en el marco de la presente ley, competencia a la autoridades tradicionales para aplicar sus sistemas normativos internos, dentro de los límites de su territorio”. *Ibid.*, Artículo 16

¹⁰⁹ “Las autoridades tradicionales son competentes para conocer de los asuntos o controversias que se susciten entre los integrantes de la comunidad que versen sobre las siguientes materias: Fracción I. Tenencia individual de la tierra, en estos casos fungirán como instancias conciliatorias o de mediación; fracción II. Atentados en contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras comunitarias; y fracción III. Cuestiones del trato civil y familiar, en lo concerniente al incumplimiento del deber de los padres de familia de enviar a sus hijos a la escuela, malos tratos a éstos, y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes no se conduzcan como buenos padres de familia”. *Ibid.*, Artículo 17

¹¹⁰ Por razones obvias, la ley estatal no aborda materias ya reguladas a nivel federal (lo concerniente a la no discriminación y a los derechos lingüísticos).

esta última. Un esfuerzo de estructuración de campos jurídicos que, de una u otra forma, se parece a la prefiguración de campos que hicimos en la propuesta de ley federal del capítulo anterior, al hacer un traslado un tanto ambiguo de algunos principios y normas contenidos en diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país en materia de derechos indígenas (fundamentalmente, algunos principios y normas contenidos en el *Convenio 169 de la OIT* y en la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas*). Lo que resulta encomiable “para avanzar en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, pues los legisladores estatales, no suelen arriesgarse a trastocar facultades que pudieran en un momento dado estar reservadas a la Federación”.¹¹¹

2.3 Aspectos críticos

No obstante ese primer balance positivo, nos parece que la *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco* postula un enfoque paternalista de cultura dominante en su técnica jurídica y en la formulación y alcance de sus normas. Lo que posiblemente explique una política de *injerencia* creciente en algunos aspectos de la vida política, económica y social de los pueblos indígenas de la entidad, por parte del gobierno del estado.

El derecho a la libre determinación, entendida ésta en el ámbito internacional como “el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, político y cultural”,¹¹² se encuentra condicionado en este cuerpo jurídico. La ley estatal prescribe una serie de lineamientos generales para que la administración pública estatal y municipal oriente o encamine sus actividades o acciones para promover el desarrollo de esos pueblos y comunidades indígenas desde su muy particular punto de vista.

A pesar de que el artículo 10 de la ley establezca enfáticamente que “los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente sus derechos comunitarios”, de hecho, la mayor parte de los dispositivos que la ley preconiza denotan el control de los recursos naturales de los territorios de esos pueblos y comunidades a manos de las autoridades. Lo que hace nugatorio el principio de libre determinación (que prevé el artículo 11 de la ley, ya citado) y, por el contrario, explica la insistencia con que el gobierno federal, estatal y los gobiernos municipales con población indígena han impulsado en los últimos dos años programas de desarrollo de todo tipo en territorios nahuas y wixarika, al margen de las protestas y oposición abierta de dichos pueblos. Una especie de embestida de sometimiento, asimilación forzada, progreso homogeneizante y tentativa de destrucción de la cultura que contraviene distintos dispositivos internacionales aplicables.

¹¹¹ Como bien lo hace notar Isidro Olvera Jiménez en su ensayo “Constituciones estatales y derechos indígenas”, *op.cit.*, ver nota 96, p. 172.

¹¹² *Pfr.* Del artículo 7 de la *Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas* de las Naciones Unidas.

La ley es, en apariencia, muy abierta e innovadora. Como vimos anteriormente, las normas contenidas en el Título II, por ejemplo, brindan un amplio reconocimiento a los derechos individuales y sociales, a los sistemas normativos indígenas, a la forma en que las comunidades y pueblos pueden elegir a sus autoridades; les reconoce, además, personalidad jurídica para ejercer esos derechos en su territorio, independientemente del régimen ejidal, comunal o privado al que los mismos estén sujetos. Lo que contrasta, sin embargo, con la exigua participación de esos pueblos en la vida política de la entidad, la cual se ve restringida a poder elegir solamente un representante con derecho a voz (pero no a voto) a nivel de los Ayuntamientos, no obstante ser éstos los encargados de decidir paradójicamente los órganos idóneos para atender las necesidades y requerimientos de dichos pueblos¹¹³.

Por cuanto toca al ámbito material y espacial de validez de los sistemas jurídicos indígenas ocurre algo similar. La ley reglamentaria reconoce validez a dichos sistemas dentro de los límites del territorio indígena de que se trate y prevé, como materia de competencia de los mismos, un amplio abanico de materias ligadas al campo de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria, de la prevención y solución de conflictos internos, etc. Sin embargo, la aplicación de las normas de los sistemas jurídicos indígenas queda sujeta a la volición de las partes. Veamos, “la aplicación de los sistemas normativos internos se efectuará previo sometimiento expreso de las partes, siendo alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria, sin perjuicio del derecho de los integrantes de las comunidades indígenas de acudir ante las autoridades judiciales o administrativas para resolver los conflictos” (último párrafo del artículo 17). Lo cual, nos parece un absurdo, dado que la aplicabilidad de las normas de cualquier sistema de Derecho que se jacte de ser válido y positivo, no está sujeta a elegibilidad.

Una yuxtaposición análoga se observa reiteradamente a partir del Título IV y hasta el Título VII de la ley. Se trata de preceptos que regulan aquellos campos de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas que, en estricto sentido, debieran corresponder al conjunto de derechos territoriales, derechos sobre los recursos naturales, derechos sociales, derechos culturales, etc., de que gozan los pueblos indígenas de México, como derechos humanos de conformidad con los instrumentos internacionales aplicables, suscritos y ratificados por gobierno federal. Su análisis acucioso, nos permite darnos cuenta, sin embargo que, lo que aparenta ser un esfuerzo legislativo por armonizar principios y criterios vigentes en las normas internacionales, de hecho está repleto de candados y de preceptos de carácter programático a través de los cuales las autoridades estatales y municipales dan por sentada la adopción de su rol dominante que, en el fondo, menoscaba la esfera de esos derechos sociales fundamentales.

¹¹³ “En el ejercicio de la libre determinación, las comunidades indígenas tienen el derecho de elegir a quien las represente con derecho a voz ante el Ayuntamiento respectivo. Los Ayuntamientos de los municipios en los que estén asentadas comunidades indígenas deberán crear órganos o comisiones encargados de atender sus asuntos; sus titulares o integrantes deberán respetar en su actuación las tradiciones de las comunidades”. Artículo 13 de la *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco*.

A guisa de ejemplos están los siguientes:

El principio de integridad territorial, consagrado como derecho social fundamental de los pueblos indígenas por varios instrumentos internacionales. De conformidad con el artículo 29 de la ley que analizamos ante todo, “las tierras de los pueblos indígenas tendrán el carácter que la Constitución y la ley de la materia prevean”, aunque se considerará de prioridad la protección a la integridad de sus tierras. “Las autoridades estatales coadyuvarán con las autoridades federales competentes a fin de procurar la preservación de la unidad de los territorios de los pueblos indígenas consistentes en las tierras ejidales o comunales, cuando existan conflictos por razones de divisiones políticas o agrarias, para ello, se procurará llegar a convenios o acuerdos con las autoridades involucradas”.

Por su parte, el artículo 32 prevé de manera enfática que, “los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás leyes aplicables”. Sin embargo, dicho acceso está subordinado a un conjunto de restricciones autoritarias. Por ejemplo, se especifica que el gobierno de Jalisco, en coordinación con las autoridades federales competentes, será el que establezca los mecanismos y programas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las comunidades indígenas y el que impulse la constitución de fondeo o fideicomisos regionales cuyo objetivo sea otorgar financiamiento y asesoría técnica¹¹⁴; el gobierno estatal será el que procure y promueva las controversias que se susciten entre dos o más comunidades indígenas o entre los integrantes de éstas por la explotación de recursos naturales¹¹⁵, el que realice obras y proyectos que pudieran afectar a los recursos naturales de las comunidades indígenas; el que establezca los mecanismos de colaboración con los pueblos indígenas y el que determine si los derechos e intereses de esos pueblos serán o no afectados, al emprender cualquier acción de prospección o explotación de los recursos existentes en sus territorios y tierras¹¹⁶. El gobierno de Jalisco será el que determine la indemnización por cualquier daño o perjuicio que pudieran sufrir los pueblos indígenas a causa de esas actividades¹¹⁷, el que, en coordinación con autoridades federales y municipales, implemente programas técnicos apropiados para la conservación y protección de los recursos naturales, así como de la flora y fauna silvestre de esas comunidades¹¹⁸. Dicha instancia procurará evitar el establecimiento, en las tierras ocupadas por comunidades indígenas de cualquier tipo de industria que emita desechos tóxicos o desarrolle actividades que puedan contaminar o deteriorar el medio ambiente¹¹⁹. En fin, un conjunto de restricciones que no sólo afecta a los pueblos indígenas en el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, sino que los someten a los criterios, intereses económicos y tiempos políticos que convenga a las autoridades estatales y municipales bajo el rubro de obligaciones prestacionales, contraviniendo dispositivos internacionales tales

¹¹⁴ Pfr. Artículo 32 de la Ley reglamentaria en estudio.

¹¹⁵ Pfr. Artículo 33, *ibidem*.

¹¹⁶ Pfr. Artículo 34, *idem*

¹¹⁷ Pfr. Artículo 35, *idem*

¹¹⁸ Pfr. Artículo 36, *idem*

¹¹⁹ Pfr. Artículo 37, *idem*

como los artículos 26 a 29 de la *Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU*.

No podría justipreciarse la forma en que estos preceptos vulneran el derecho a la libre determinación que los pueblos indígenas de Jalisco tienen para determinar y elaborar prioridades y estrategias en el ejercicio de su derecho al desarrollo, si no se toma en cuenta la ausencia en la actualidad de auténticos mecanismos de interlocución y de consenso entre indígenas y autoridades y, si no se estiman la orientación y prerrogativas que la ley reserva a esta últimas, a través de las normas referidas a infraestructura (artículos 52 a 55) y desarrollo económico sustentable (artículos 59 a 64). A grandes rasgos la ley prevé que el estado de Jalisco y los municipios instrumentarán "...programas prioritarios encaminados al fortalecimiento e incremento de la cobertura de los servicios sociales básicos de agua potable, drenaje, electrificación, vivienda y demás servicios que promuevan el desarrollo integral de las comunidades indígenas" (artículo 52), y, que realizará "los proyectos necesarios en unión con los otros dos órdenes de Gobierno y con las propias comunidades indígenas para mejorar las condiciones y sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda y en general ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos"(artículo 53).

La dimensión restrictiva también se nota en la concepción occidental que se tiene del desarrollo y la misión de asistencia redentora o civilizadora que parece inspirar su puesta en marcha: el estado de Jalisco y los municipios promoverán el desarrollo equilibrado y armónico de las comunidades indígenas y las demás poblaciones de la entidad, a través de programas y proyectos productivos conjuntos, que tengan como objetivo primordial el desarrollo económico de esas comunidades. Otorgarán asistencia técnica y financiera para el óptimo aprovechamiento de los recursos; ofrecerán capacitación para identificar formalmente las necesidades prioritarias de los programas comunitarios; impulsarán el establecimiento de empresas cuya propiedad corresponda a las propias comunidades indígenas con la finalidad de optimizar la utilización de materias primas y fomentar la creación de fuentes de empleo¹²⁰.

Algo similar ocurre con los preceptos programáticos en el campo de los derechos culturales. Aunque la ley proclama el derecho que tienen las comunidades indígenas de conservar, proteger y desarrollar el patrimonio cultural y todas sus manifestaciones (incluidos los sitios arqueológicos y sagrados, centros ceremoniales y monumentos históricos, artículo 38), regula la injerencia concentradora del estado y los municipios en la creación de espacios de desarrollo, museos comunitarios, promoción artesanal y artística, comercialización de los productos, desarrollo de lenguas indígenas, difusión en medios de comunicación, fomento al deporte, recreación, esparcimiento familiar, etc. (artículo 39). En el ámbito educativo, la ley es omisa en declarar siquiera el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes dónde impartir educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Se concreta a establecer los criterios, programas y

¹²⁰ Pfr. De los artículos 59 a 64 de la *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco*

acciones que debe poner en práctica el gobierno de Jalisco en ese ámbito (artículos 48 a 51 de la ley).

Por cuanto a los derechos sociales se refiere, la ley dedica un capítulo completo a sistematizar lo relativo a los derechos de las mujeres indígenas (artículos 45 a 47). En este ámbito el Estado asume un rol protagónico para imponer la igualdad de géneros en los diversos ámbitos de la vida social indígena¹²¹, (claro, “con respeto a las tradiciones, usos y costumbres”)¹²². Lo mismo en el caso de la protección de los derechos laborales de los trabajadores indígenas¹²³ y el mejoramiento de los servicios de salud en las comunidades indígenas (artículos 42 a 44).

Esto nos lleva a pensar que, quizás, la estrategia seguida por el legislador jalisciense al formular esta parte del ordenamiento (Títulos IV al VII), consistió básicamente en cambiar la naturaleza jurídica de los derechos de los pueblos indígenas en los diversos rubros, al convertir esas garantías o derechos humanos fundamentales en reglas o normas de carácter programático. Una estrategia provechosa para el gobierno estatal en tanto que las normas prestacionales corren exclusivamente a cargo y están bajo control de las autoridades locales o municipales. Con lo cual, es posible simular la incorporación a la ley de un buen número de derechos fundamentales actualmente vigentes en el ámbito internacional y nacional, condicionarlos a las más variadas normas jurídicas instrumentales, proyectar innovación y apego irrestricto a la legalidad y, justificar la incumbencia oficiosa de autoridades federales, locales o municipales en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta presunción se confirma o resulta más clara, si uno toma en cuenta dos cosas: que no hay precepto alguno en la ley que regule el aspecto correlativo de las normas programáticas, es decir, que confiera a las comunidades el derecho de objeción u oposición

¹²¹ “El Estado deberá: I. Proporcionar información, capacitación, difusión, así como propiciar el diálogo, para que las comunidades indígenas permitan la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural; y la difusión de sus derechos; y II. Fomentar de manera específica, la plena vigencia de los derechos de la mujer indígena a los servicios de salud, educación, cultura, vivienda digna y decorosa, a adquirir bienes por transmisión hereditaria o por cualquier otro medio legal, así como a tener cargos al interior de la comunidad y a participar en programas productivos para el desarrollo comunitario, en iguales condiciones que el varón”. *Ibid.*, Artículo 45.

¹²² *Ibid.*, Artículo 46.

¹²³ “Las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar ante las autoridades competentes, los casos que lleguen a su conocimiento en que los trabajadores indígenas laboren en condiciones discriminatorias, desiguales o peligrosas para su salud e integridad física o que sean sometidos a jornadas laborales excesivas, además de los casos en que exista coacción en su contratación laboral o pago en especie y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar las medidas necesarias para prevenir o eliminar esa situación, fomentando la vigilancia y en su caso, brindar el apoyo necesario para facilitar la denuncia por parte de los indígenas”. *Ibid.*, Artículo 56. Por su parte el artículo 57 del dispositivo citado señala, “El Estado y los municipios, a fin de proteger el sano desarrollo de los menores de edad, llevarán acabo servicio de orientación social encaminados a concientizar a los integrantes de las comunidades indígenas, para que el trabajo que desempeñen los niños, en el seno de la familia, no sea excesivo, que perjudique su salud o les impida continuar con su educación. Además, establecerán mecanismos de vigilancia, en coordinación con las autoridades federales competentes, para que en el caso de las familias indígenas jornaleras que se contratan en los campos agrícolas de la entidad, no se permita utilizar el trabajo de los niños o el de las mujeres durante el estado de gestación o el de lactancia, en labores que pongan en peligro su salud.

a las propuestas que planteen las autoridades estatales o municipales en los distintos supuestos jurídicos que presuponen consenso, ni de recursos legales para exigir el cumplimiento de las obligaciones una vez acordadas. La ley tampoco prevé un rubro de procedimientos administrativos que ampare y haga posible instrumentar esos derechos, ni de sancionar a las autoridades obligadas por incumplimiento¹²⁴.

Esta última consideración se refuerza al abordar el análisis del Título VII de la Ley, llamado “De la Comisión Estatal Indígena”, conformado por siete capítulos de preceptos que regulan al organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se supone es el encargado de aplicar la ley.

Artículo 65.- La Comisión, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica y administrativa.

En nuestra opinión, el conjunto de normas que forman parte de este Título confirma el sesgo intervencionista que caracteriza a la norma en estudio. Establece una instancia de autoridad burocrática que centraliza las decisiones al más alto nivel, que es compleja y politizada tanto por los órganos que la integran¹²⁵, como por los objetivos¹²⁶ y la naturaleza de las atribuciones que el organismo se reserva.

A excepción de la fracción II del artículo 67, que menciona la función de “diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígena en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo”, el resto de las funciones aducen a fórmulas de control de los planes, programas y acciones de diferentes dependencias y niveles de autoridad y de los particulares, con el propósito de impulsar un paradigma específico de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en Jalisco¹²⁷.

¹²⁴ El artículo 83 sólo prevé que “las resoluciones que emitan las autoridades establecidas en esta ley, serán recurribles en los términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, exceptuándose las que emitan las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas”.

¹²⁵ El artículo 68 de la ley en estudio señala: “La Comisión está integrada por una Junta de Gobierno, un Director General y un Consejo Consultivo”.

¹²⁶ “La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Jalisco”. *Ibid.*, Artículo 66.

¹²⁷ Véase lo estatuido por el artículo 67.- La Comisión tendrá las siguientes funciones: I. Ser instancia de consulta para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal desarrollen en la materia, así como para los municipios que lo soliciten; (...) III. Participar en las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades; IV. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado; V. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 4o. de la Constitución Política del Estado de Jalisco; VI. Realizar investigaciones y estudios para el desarrollo integral de los pueblos indígenas; VII. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten; VIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública

Por cuanto a los órganos que integran ese organismo, la Ley prescribe las normas de operación y toma de decisiones de una Junta de Gobierno hipertrófica, que se instituye como máximo órgano de la Comisión y que está integrada por representantes (con rangos cuando menos de subsecretarios), de 14 dependencias de la administración central del gobierno estatal, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, un Presidente designado por el Gobernador (de entre dichos representantes), así como por el Director General de la Comisión¹²⁸. Se trata de un órgano de cúpula, cuyas principales atribuciones consisten en “definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, con los gobiernos municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado”¹²⁹, así como los criterios en torno a la presupuestación y distribución de los recursos económicos disponibles destinados al mismo propósito. Entre las funciones que se enlistan no se especifica alguna relativa a la procuración, representación o defensa de los derechos indígenas de los pueblos indígenas.

Por cuanto al Director General de la Comisión, éste será designado por el Gobernador del Estado. La mayoría de sus facultades son de orden económico-administrativo (p.e. presupuestación, formulación de reglamentos, planes y programas, control financiero), y de ejecución de las decisiones aprobadas por la Junta de Gobierno. A este órgano de la Comisión también compete la representación legal de la Comisión. La ley es muy prolija al particularizar como funciones jurídicas, las de ejercer las facultades de administración, pleitos y cobranzas; formular denuncias y querellas; proponer el perdón

Estatal, así como para los municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

IX. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas; X. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales; XI. Implementar programas de difusión dirigidos a las poblaciones indígenas para dar a conocer las leyes vigentes, el funcionamiento del sistema judicial y el de las instituciones que integran el Estado; XII. Realizar propuestas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos del Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución del Estado;

XIII. Fungir como Centro de Mediación, en los términos de la Ley de Justicia Alternativa del Estado;

XIV. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas; y XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

¹²⁸ “La Junta de Gobierno estará integrada por: I. El Presidente de la Junta, que será designado por el Titular del Ejecutivo Estatal de entre los miembros de la misma; II. El titular de cada una de las siguientes Secretarías y dependencias del Gobierno del Estado: General de Gobierno; Desarrollo Humano; Finanzas; Promoción Económica; Educación; Cultura; Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable; Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; Desarrollo Rural; Desarrollo Urbano; Procuraduría General de Justicia; Trabajo y Previsión Social; Salud; Turismo; y Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; y III. El Director General de la Comisión, sólo con derecho a voz. En los casos a los que se refiere la fracción II, cada miembro propietario contará con un suplente que deberá tener un nivel jerárquico de Subsecretario de Estado. Los integrantes a los que se refieren las fracciones I y II tendrán derecho a voz y voto. El Presidente podrá invitar a la persona que considere pertinente en relación al asunto a tratar, sólo con derecho a voz”. *Ibidem.*, Artículo 70.

¹²⁹ Artículo 73, fracción III, *idem.*

legal; comparecer por oficio; absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda; ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo y celebrar transacciones en materia judicial. Se desconoce si al abundar al respecto, el legislador quiso investir a este órgano de algún tipo de función de procuraduría en defensa o representación de los derechos de los pueblos y comunidades jaliscienses que no se explicita en la norma.

Por último, el artículo 77 de la Ley establece como tercer órgano de la Comisión un Consejo Consultivo de 41 miembros con un amplio espectro representativo. Está integrado por un representante de cada una de las nueve comunidades indígenas wixaritari ubicadas en la entidad (San Andrés Cohamiata, San Sebastián Teponahuaxtlán, Santa Catarina Cuexcomatitlán, San Miguel Huaixtita, Pueblo Nuevo, Ocota de la Sierra y Nueva Colonia, del municipio de Mezquitic, así como Tuxpan de Bolaños y Mesa del Tirador, del municipio de Bolaños), y ocho representantes de comunidades nahuas (dos por Ayotitlán y uno por Tuxpan, Cuzalapa, Chacala, Plan de Méndez, del municipio de Cuautitlán de García Barragán, otro por Mazatán, de Zapotitlán de Vadillo y uno más por Jirotto y Zapotán, de Villa Purificación). Participan además, cuatro representantes de los indígenas de otros estados asentados en la zona metropolitana de Guadalajara; tres representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena; tres representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas y un representante por cada uno de los siguientes gobiernos municipales: Bolaños, Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán, Guadalajara, Huejuquilla, Mezquitic, Tlaquepaque, Tonalá, Tuxpan, Villa Guerrero, Villa Purificación, Zapopan y Zapotitlán de Vadillo.

No nos parece que este órgano tan multitudinario sea en realidad una instancia de consulta eficaz¹³⁰. Cumple con una función meramente formal y de apariencia democrática para avalar las decisiones que toman los otros dos órganos de la Comisión. Sus funciones se constriñen a lo siguiente:

Artículo 78.- El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Consultivo sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena.

Ahora bien, desde una perspectiva descriptiva generalizada, puede decirse, que la *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco* está estructurada de una forma que parece atender a nivel estatal algunas de las problemáticas y rubros de vinculación que incorporamos a la propuesta de Ley Orgánica formulada en el capítulo anterior, motivados por la falta de una legislación reglamentaria integral del artículo 2° de la Carta Magna, capaz de recoger normas y principios internacionales a los que se ha comprometido México en la materia. Sin embargo, el esfuerzo del legislador estatal denota una clara intención de hacerlo con la suficiente

¹³⁰ “Una de las principales reivindicaciones de los pueblos es el establecimiento de la nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas, donde el diseño, instrumentación y ejecución de planes, programas y proyectos sea compartido por todas las instituciones a partir de una relación intercultural, no siendo acorde con este planteamiento la creación de instancias que reflejan la intención de concentrar y separar la responsabilidad de atención de la materia en una o dos instancias”. Isidro Olvera Jiménez, *op.cit.*, ver nota 96, p.181.

ambigüedad para garantizar un amplio margen de maniobra y control a las autoridades locales e imponer sus criterios, políticas y decisiones unilaterales, sugerir esquemas de coordinación con las instancias de autoridad federal y, evitar al máximo la injerencia de los pueblos indígenas jaliscienses en las tomas de decisión.

Estas deficiencias de fondo y forma, de carácter sustantivo y adjetivo que hemos analizado aquí, nos llevan no sólo a deplorar el carácter ambiguo de la legislación en la entidad y la forma arbitraria en que ha sido manejada para beneficio de una política de corte asimilacionista, sino las remotas posibilidades que ofrece como instrumento para armonizar los compromisos y normas asumidos por México a nivel internacional, aprovechar las experiencias de otros cuerpos de normas en el proceso descentralizador y promover un verdadero pluralismo jurídico en la entidad.

En fin, como podemos darnos cuenta en este capítulo, hemos intentado hacer una revisión crítica exhaustiva del contexto socio-histórico y cultural de Jalisco para explicar la complejidad, evolución, rasgos peculiares y problemáticas que han enfrentado a lo largo de la historia y hasta la actualidad los dos pueblos indígenas que habitan en su territorio (los wixárika y los nahuas). Asimismo, hemos concluido lo que sería el análisis de los derechos indígenas que les han sido reconocidos y legislados a nivel estatal por el sistema positivo de la entidad.

¿Qué nos hace falta para completar el análisis? Conocer nada menos que el último eslabón del sistema jerárquico de normas que es necesario articular para completar nuestro esquema vinculativo: los propios sistemas jurídicos que rigen la vida de los wixaritari y de los nahuas. Objetivo principal del último capítulo de la tesis que a continuación se presenta, y que, tratará de responder a diversas interrogantes, entre las que destacan, éstas: ¿Cómo es el contexto socio-cultural y el sistema jurídico que rige la vida de dichos pueblos, visto desde la perspectiva de cada uno de ellos? ¿Cómo pueden eslabonarse y operar los regímenes jurídicos mencionados con las diferentes escalas de lo jurídico y niveles de decisión que componen el ordenamiento jurídico mexicano? ¿De qué manera la visión de estos pueblos indígenas en específico incide en la imagen objetivo de México y en el sistema federal descentralizado en formación?

CAPÍTULO VIII

Adecuación de los sistemas jurídicos de los wixárika y de los nahuas del sur de Jalisco

A. Análisis de los sistemas jurídicos wixárika y nahua

1. Introducción y justificación

La complejidad de los sistemas jurídicos wixárika y de los nahuas del sur de Jalisco justifica con creces un acercamiento neutral y directo al objeto de estudio a efecto de desmadejar su significación y alcanzar a descifrar sus alcances actuales. Tarea, que sólo se puede conseguir a través de una investigación de campo larga y cuidadosa y, gracias a la combinación idónea de métodos que puedan brindar diversas disciplinas sociales. La normatividad de ambos pueblos es eminentemente oral y para poder objetivarla hay que formar parte de la comunidad, convivir con ella, poder regirse por ella.

La imposibilidad de hacerlo por razones personales, me llevó a tener que valerme de fuentes secundarias de orden documental y a tratar de encontrar un sucedáneo de la investigación de campo que me permitiera profundizar en el conocimiento de esos dos órdenes jurídicos desde la mirada indígena, desde dentro. Una tentativa que me orilló a recurrir a la entrevista de dos personajes, casi inaccesibles por su intensa actividad, que han dedicado buena parte de su vida de abogados a asesorar y a pelear en tribunales por las causas de esos dos pueblos: ellos son: Samuel Salvador Ortiz (abogado indígena wixárika) y Jaime Hernández Lamas (asesor jurídico y representante del pueblo nahua).

La experiencia y conocimientos compartidos por estas dos personas -actualmente adscritas a la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara- han sido invaluable y de suma importancia para mí. Me han llevado a sensibilizarme sobre concepciones distintas del Derecho,¹ a reconocer la escala de mi

¹ Como por ejemplo la que ahora encuentro de Antonio E. Quic Ch., al referirse al Derecho de la comunidad Tz'utujil de Guatemala a la que pertenece: "Si el derecho es un producto cultural, o la intuición que tienen los seres humanos de imaginar un orden, acorde a su propia cosmovisión, para el Pueblo Maya su derecho entonces se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en la que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz un signo sagrado, eje de su cultura. Además, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales". "El Derecho 'Consuetudinario' Maya Tz'utujil", en *Alertanet – Portal de Derecho y Sociedad/ Portal on Law and Society*. Disponible en línea, <http://www.derechoysociedad.org>, FORUM II. Consulta de diciembre 23, 2008. Esta definición posee ingredientes específicos que complementan la concepción clásica que se tiene como trasfondo: "El derecho consuetudinario mesoamericano instrumentó, pues, las relaciones sociales apoyándose en la escritura y la oralidad, y no solo para resolver conflictos entre humanos, sino también los del hombre y la naturaleza. En este sentido, el derecho consuetudinario es el resultado de una visión global de la existencia donde todo esta relacionado : el río, el árbol, el viento, el hombre, el fuego, el animal, el sol, la piedra... El derecho consuetudinario mesoamericano es un derecho cosmogónico. Así el orden que imagina toma en cuenta no solamente todo lo que existe, sino también lo desconocido, lo inesperado, el desorden. Este orden concebido con y a pesar de los conflictos está fundada en la palabra (la cual está estrechamente ligada a la acción). Jorge Alberto González Galván, *Derecho Consuetudinario Indígena en México, Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblo Indios*, (Cuadernos del IIIJ, UNAM, México, D.F.), 1994, p. 76.

ignorancia, mi condición de humilde aprendiz en este campo de la investigación y a ajustar la línea de argumentación y las comparaciones, a algunos de los contenidos desembozados por los entrevistados. En buena medida, el peso revelador de ciertas respuestas a los reactivos formulados con antelación (o que fueron surgiendo sobre la marcha), me dejaron mudo, me ayudaron a darle cuerpo y rumbo a muchos de mis temores, dudas, reflexiones y enlaces. Razón por la cual, espero que no sorprenda al lector encontrar intercalados en el discurso del presente subcapítulo y el subsiguiente, las preguntas formuladas y/o las respuestas dadas².

2. *El Derecho Wixárika*

Tal como lo mencionamos con anterioridad, el pueblo wixárika vive en comunidades distribuidas geográficamente al norte de Jalisco y en los estados de Nayarit, Durango y Zacatecas. Las comunidades que residen en Jalisco son Tuarie-Santa Catarina Cuexcomatlán, Waut+a-San Sebastián Teponahuatlán, Tutsipa-Tuxpan de Bolaños y Tateike-San Andrés Coahamiata, del municipio de Mezquitic.

En el caso de los wixaritari es muy interesante observar la evolución reciente de su sistema normativo. Aunque sus normas responden básicamente a los rasgos distintivos de los sistemas jurídicos indígenas contemporáneos identificados por expertos³, en el sentido

² La vía descrita puede sustentarse desde el punto de vista científico en el propio planteamiento de la complejidad y las aportaciones recientes que ha recibido del campo etnográfico. La Etnografía supone describir e interpretar los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del participante: tal como son expresadas por ellos mismos y no como uno los describe. “La metodología no debe seguir siendo una especialidad separada que aísla método y objeto y reduce la construcción teórica a una rutinaria manipulación técnica de observaciones empíricas. Hay que asumir la complejidad social en forma equivalente y saber que el análisis empírico no puede sustituir la reflexión crítica y el análisis teórico. El investigador cualitativo está implicado en la vida social y por eso debe asumir su rol como crítico cultural [...] En textos recientes de etnografía crítica se resalta la centralidad de lo social y el hecho de que los investigadores forman parte del mundo que estudian, lo cual supone que sólo lo pueden entender en un contexto y que toda la investigación social, y por extensión toda la vida social, se fundamenta sobre la observación participante”. Bernardo Jiménez-Domínguez, “Investigación cualitativa y psicología social crítica. Contra la lógica binaria y la ilusión de la pureza”, en *Revista Universidad de Guadalajara*, Núm. 17, invierno 1999-2000. Texto disponible en línea: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug17/3investigacion.html> (Consulta de octubre 9, 2009). Por cuanto a la entrevista a informantes clave, véanse las técnicas intituladas “Conducting Key Informant Interview”, en *Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas División de Servicios de Supervisión* Agosto 2004. (Herramienta Número 5: Planificación y Gestión de una Evaluación Parte III: El Proceso de Reunión de Datos), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Dichas técnicas están disponibles en línea: <http://74.125.47.132/search?q=cache:tqrYuiouQXUJ:www.unfpa.org/monitoring/toolkit/spanish/tool5iii-spanish.doc+entrevista+etnogr%C3%A1fica+di%C3%A1logo+con+informante+clave&cd=1&hl=es&ct=cnk&gl=mx&client=firefox-a> (Consulta de octubre 9, 2009).

³ Jorge Alberto González Galván, “El sistema jurídico indígena contemporáneo”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, Sistemas jurídicos - Derecho comparado - Temas diversos*, Nuria González Martín, (Coordra.), (Tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., c2006; Orlando Aragón Andrade “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 118 Enero-Abril, 2007. Disponible en línea, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art1.htm> Consulta de septiembre 28, 2008.

de que sus normas son cosmogónicas, orales, colectivistas y consuetudinarias⁴, tiene variantes singulares como consecuencia de transformaciones significativas ocurridas en las últimas décadas.

El sistema normativo de los huicholes no es homogéneo, sino bastante complejo, por la forma en que rige su organización interna, los órganos que lo componen, los procedimientos de elección de sus autoridades y las fórmulas de adaptación a los diversos cambios de orden político y jurídico que han tenido lugar a nivel federal y estatal en los últimos años. Desde el punto de vista de la Sociología del Derecho, podría decirse que los cambios que se han introducido revelan capacidad para incorporar reglas o normas de sistemas jurídicos distintos al propio.

Por otra parte, el pueblo wixárika ejerce su autonomía no reconocida con bastante sabiduría. La manera en que la comunidad indígena que será objeto de nuestro estudio: Tateike-San Andrés Coahamiata, Jalisco, se rige y gobierna, no es idéntica a la forma en que lo hace el resto de las comunidades que conforman el universo cultural de los huicholes. Lo que permite suponer un conjunto de sistemas jurídicos que interactúan en armonía.

La forma de gobierno de San Andrés denota la coexistencia de diversas instancias y niveles de autoridad en la estructura del poder y de toma de decisiones interna. “Lo que le da una riqueza democrática pocas veces vista en otras comunidades rurales e indígenas del país”⁵:

El sistema de gobierno tradicional de Tateikie ha tenido distintos procesos de conformación durante las últimas ocho décadas, que han significado una innovación y reorganización en toda su estructura, además de lograr la apropiación, y de manera fundamental, el reconocimiento de su colectividad⁶.

Como indica Woodrow Barach, tal parece que el origen de algunos órganos de autoridad, como pueden ser los tlatoani, los alguaciles y algunos oficiales menores como el tupil (policía) fueron trasladados de los pueblos nahuas del sur de la entidad y de Acámbaro, Michoacán por los franciscanos que actuaron como evangelizadores en todo el Estado de Jalisco durante el siglo XVI.

Es evidente que la presencia de los franciscanos en la Sierra Madre occidental cambió de manera radical el sistema de gobierno wixárika, pues, a partir de la fundación de la iglesia

4 Cosmogónicas, por sustentarse en la creencia de que el orden debe estar en comunión con todas las fuerzas existentes en la naturaleza; Orales, porque la palabra todavía y permite su aplicación inmediata y expedita; Colectivistas, porque reafirman la pertenencia a un conjunto de personas o a una comunidad con una cultura e identidad propia y Consuetudinarias, por estar basada en usos, costumbres y tradiciones cuya validez es reconocida por la comunidad.

⁵ Samuel Salvador Ortiz, “El poder local en auge. El caso del pueblo wixárika”, en *Revista de vinculación y ciencia*, N° 24, mayo 2008, p.37.

⁶ *Ibid.*, p. 38.

cristiana de San Andrés y, en consecuencia, del pueblos, fue impuesta la nueva estructura de gobierno⁷.

Sin embargo, esto es relativo como lo explica Elio Masferrer Kan. Durante el periodo colonial los españoles desarrollaron diversas estrategias de conversión y de implantación del catolicismo en las poblaciones indígenas con diferentes resultados. Lo que nos lleva a pensar que el orden wixárika correspondería más bien a los “sistemas religiosos tradicionales de origen prehispánico, que se caracterizan por la resistencia a la conversión y mantenimiento de grandes aspectos de su visión del mundo tradicional”⁸.

El Consejo de Ancianos (Kawiterutsixi) de la comunidad de Tateikie está integrado por los sabios más respetados de la comunidad. Se trata de un órgano de autoridad colegiado, integrado por 10 o más personas, que constituye el pilar en la conservación y fortalecimiento de la cultura, la organización social y política de ese pueblo. Tiene, ante todo, funciones religiosas muy profundas, de orden cosmogónico y espiritual, que aunque no analizaremos a profundidad en esta tesis, están ligadas a una concepción muy peculiar de mundo, de la vida, la relación de ese pueblo con la naturaleza, plantas y animales. También ejerce funciones de procuración de justicia y aplicación del orden jurídico en su conjunto.

Los miembros del Consejo de Ancianos eligen a los miembros del llamado gobierno tradicional⁹, a través de un procedimiento sui generis basado en los propios sueños que experimentan los miembros en funciones, o bien, en el linaje de familias que han obtenido cargos religiosos o de gobierno y, en algunos casos por enfermedad, cuando un comunero se enferma insistentemente y los mara’kari comuneros le ordenan cumplir con lo que demandan sus deidades en relación al pueblo¹⁰. El gobierno tradicional es rotativo y tiene una duración de un año, por lo que cada 4 de octubre, el Consejo de Ancianos anuncia o da a conocer los nombres de las personas que ocuparán los cargos en el periodo subsiguiente. Las funciones que desempeñan las autoridades tradicionales implican la asunción de un compromiso social no remunerado (honorífico) para trabajar en beneficio de la comunidad,

⁷ *El Juzgado general de indios de la Nueva España*, CIESAS/CEMCA, México, D.F., 1989, citado por Ortiz, *op.cit.*, p.39.

⁸ Véase Elio Masferrer Kan, “Los derechos religiosos de las comunidades indígenas”, en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván (coord.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F. c2002. p. 153.

⁹ El gobierno tradicional está compuesto por las siguientes autoridades. Se hace descripción sucinta de cada nivel. 1. Tatuwani–gobernador tradicional de la comunidad. Es rotativo, sobre todo para las localidades de Tateikie, Cohamiata, Hayukarita, Las Guayabas e incluso Bancos de San Hipólito, Durango, por ser una comunidad que ha pertenecido culturalmente a San Andrés. 2. Har+kariti–alcalde de la comunidad. El cargo es rotativo para cuatro localidades: San Miguel, Las Guayabas, San Andrés y Chalate. 3. Kapitani–capitán. Tiene su sede en la localidad de Ipitsapa–Popotita. 4 Tsaraketi–sargento. De manera histórica, esta figura ha pertenecido a Ki+rita–Santa Bárbara, Nayarit, antes perteneciente a San Andrés, pero a raíz de la separación de la misma y de su anexión a Santa Rosa, Nayarit, los habitantes se han opuesto a que esta representación regrese a su lugar de origen. 5. Haruwatsini–alguacil. Tiene su sede en San Andrés. En tiempos pasados, era el encargado de aplicar los castigos físicos a los infractores. 6. Kumitsariyu hunurariyu–comisarios honorarios. Son representantes del gobierno tradicional en cada una de las 16 localidades que conforman la comunidad. 7. Tupuritsixi–policías wixáritari. Mantienen el orden comunitario. *Cfr.* Samuel Salvador Ortiz, *op.cit.* p. 41.

¹⁰ *Apud, ibid.*, p. 40.

ya organizando las celebraciones religiosas junto con las mayordomías, ir a la cacería de venado, ir a la peregrinación a Wirikuta-Real de Catorce en San Luis Potosí u otros sitios sagrados, ya para la recolección del peyote, organización de trabajos comunitarios o para impulsar trabajos agrícolas tradicionales. Se trata de un conjunto de obligaciones cíclicas de orden colectivista profundamente enraizadas hasta la actualidad.

Cabe subrayar que en la esfera de las atribuciones del Gobernador se concentran las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que en la cultura jurídica occidental suelen estar divididas. El Gobernador no sólo funge como máximo poder decisorio en la comunidad, sino que también legisla y reglamenta, junto con otras autoridades, los Estatutos Comunales. Aplica, asimismo, el sistema jurídico en su conjunto.

Como máximo representante de la justicia wixárika, (el Gobernador, *SIC*) atiende todas las denuncias—quejas que son presentadas bajo su autoridad; persigue y resuelve a través de audiencias públicas, colegiadas, orales y de manera expedita distintos ilícitos cometidos dentro de su comunidad. Por lo regular, todos los casos los resuelve a través del mutuo consentimiento y la reparación del daño, a excepción de delitos graves como el homicidio, la violación y delitos federales, que remite a instancias del Ministerio Público del fuero común y federal¹¹.

Ahora bien, debemos agregar al espectro de autoridades y funciones que forman parte del sistema de cargos, estructura organizativa y régimen jurídico wixárika, a las autoridades agrarias que, de manera formal empezaron a operar al decretarse la Resolución Presidencial de restitución de tierras de Tateikie-San Andrés Cohamiata en 1965. De conformidad con la Ley Agraria era necesario instituir una Asamblea General de Comuneros como máximo órgano de gobierno y un Comisariado de bienes comunales con atribuciones específicas.

Contrario a lo que se hubiese esperado, los wixaritari pronto aprovecharon las bondades de lo que consideraban era una aportación a su sistema jurídico, pues la Asamblea General, con el tiempo, se convertiría en el espacio idóneo para discutir y analizar diferentes temas de importancia para la comunidad, así como conjuntar a las autoridades tradicionales, a las agrarias y a las civiles (comuneros) sin problema alguno¹². ¿A qué grado se asimiló esa aportación?

Las autoridades agrarias, a partir de la década de los noventa, han pasado a ocupar un lugar importante dentro de la religiosidad wixárika, pues los ancianos kawiterutsixi lo han

¹¹ “Ejerce una triple función: velar por la cultura e identidad wixarika; fungir como autoridad jurisdiccional (en este caso, resuelve diferentes conflictos, persigue diferentes delitos que se suscitan en las comunidades). Y la tercera es básicamente religiosa. Participa en todos los actos, ceremonias y festividades, donde lógicamente debe estar presente para guiar a los demás encargados de el costumbre. Es un sabio y conecedor de la cultura. Es la tarea fundamental que hace en este caso el Gobernador”. Palabras de Samuel Salvador Ortiz, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 16 de diciembre, 2008.

¹² Como lo hace ver Séverine Durin, “la identidad étnica wixárika, entendida como una forma de organización, está siendo redefinida de manera constante, siendo absorbidos elementos culturales del “otro” en algunas ocasiones, y en otras no” [...] “Las innovaciones sociales suelen generar conflictos, reacomodos, sin que la identidad étnica esté perjudicada de manera drástica; al contrario, contribuyen a la dinámica social”. Cfr., “Redefiniciones identitarias. Sacrificio de toro e intervención institucional entre los Wixaritari (Huicholes), en *Revista de Antropología Experimental*, No.3, 2003., p.15.

sacralizado de manera muy significativa. Tan es así, que quien ocupa en la actualidad dicho cargo debe atender los mandatos de las deidades, que consisten, entre otros, en ir de cacería de venado, ir a Wirikuta para la recolección del hikuri, llevar ofrendas a distintos lugares y sacrificar diversos animales sagrados para que exista la bendición de los dioses en el desempeño de las funciones¹³.

La Asamblea General de Comuneros es la máxima autoridad de Tateikie- San Andrés Coahamiata, Municipio de Mezquitic en Jalisco. Para que tenga validez, la Asamblea debe ser convocada con un mínimo de 10 días de anticipación por el Presidente, el Secretario y el Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales. Para que la Asamblea pueda funcionar deben estar todos los comuneros provenientes de las 16 localidades que conforman a la comunidad a efecto de que haya quórum legal¹⁴. Generalmente se celebra cada tres meses y las funciones que realiza son las de aprobar o desaprobar proyectos, mediar en conflictos que surjan entre las localidades y solucionar conflictos que las autoridades tradicionales y agentes municipales no puedan resolver.

El Comisariado de Bienes Comunales está integrado por las autoridades antes mencionadas y por sus suplentes. La función básica de esta instancia es la de velar por los derechos agrarios de los comuneros y por la integridad de las tierras y recursos naturales de la comunidad. Asimismo, actúa como representante de la comunidad ante diferentes instituciones federales y estatales, en especial, los Tribunales Unitarios Agrarios, en donde actualmente se ventilan juicios de restitución de terrenos invadidos ilegalmente.

Por último, están las llamadas autoridades *civiles* que operan en cada una de las localidades, sobre todo, las de los centros de población que se crearon en los linderos de la periferia para contrarrestar las invasiones de las tierras por parte de campesinos mestizos o de compañías. Los agentes municipales son una ramificación descentralizada de esferas de autoridad muy interesante. Se rige por criterios y normas autónomas. Son elegidos por los Consejos de Ancianos y los propios habitantes de cada localidad para efectos de resolver los problemas *in situ*, sin necesidad de que los asuntos sean trasladados a la cabecera comunal para ser atendidos por el gobierno tradicional. Dichas autoridades también canalizan iniciativas para el desarrollo de la localidad, para luego ser sometidas a consideración y discusión del pleno de la Asamblea comunal.

2.1 Caracterización del sistema normativo wixárika

Ahora bien, pese a que la oralidad es una característica del Derecho Indígena¹⁵, en el caso del Derecho Wixárika, lo escrito tiene importancia. Se ha tenido la necesidad de cambiar mucho en los últimos años, como nos lo explica de viva voz Samuel Salvador Ortiz,

¹³ Cfr. Samuel Salvador Ortiz, *op.cit.*, ver nota 5, p. 44.

¹⁴ “Las asambleas wixáritari le han venido a dar a la democracia una enorme riqueza participativa, incluyente y plural, pocas veces vista en el medio rural y ciudadano de nuestro país. Los wixáritari le han dado su propio matiz a la Asamblea general señalada en la Ley Agraria”. Pfr.de lo expresado por Francois Lartigue, Samuel Salvador Ortiz, *op.cit.*, p.42.

¹⁵ La oralidad ha permitido dar a la norma indígena aplicación inmediata. ¿Cuándo se aplican? “ Cuando se actúa como y ante autoridades de la comunidad. La norma consuetudinaria debe estar siempre actualizada por la autoridad (al ejercer sus funciones), abrogada (al suprimir una conducta contraria a el Costumbre),

- ¿Hay algún cuerpo de normas escritas en Derecho wixarika que contenga derechos obligaciones y sanciones?

- Por historia, los pueblos indígenas no tenemos esa costumbre de sistematizar o categorizar los diversos aspectos de la vida comunitaria, en este caso, del sistema normativo de los pueblos indígenas. Sin embargo, desde hace como una década, surgió esta bronca de que los pueblos indígenas no podemos estar estáticos, sino avanzar con los cambios. Quizás hace veinte años, no había tanta delincuencia en el propio seno de las comunidades, sin embargo, los poblados van creciendo y entonces había que pensar en algo que pudiese detener no precisamente la delincuencia, sino ver en qué forma podemos organizar más toda esta cuestión de la prevención. Las autoridades empezaron a actualizar sus Estatutos Comunales que, en los hechos, es donde se plasma el sistema normativo mínimo. Ahí se hace una clasificación de los principales derechos y obligaciones de los comuneros. Se regula desde lo educativo, cultural, espiritual, tenencia de la tierra, del comercio, etc. Entonces es como una mini reglamentación de los diferentes aspectos de la vida comunitaria¹⁶.

-¿Hay algún tipo de acuerdos que tomen las autoridades tradicionales que se hagan por escrito?

Por ejemplo, hace muchísimos años, como 20 o 30 años, cuando había algún juicio o asamblea, lógicamente los acuerdos no se plasmaban en documentos. Pero también, yo pienso que los ancianos, los señores mayores, tuvieron mucha inteligencia porque seguramente se plantearon, si no plasmamos esto en un documento, a la larga, si alguien vuelve a cometer un delito o digamos, reincide en la comisión de algún delito, no vamos a tener su expediente. Bueno, esto se hace a través de Actas de acuerdo de las Asambleas. En los últimos años, también a partir de los años 50, con toda la situación de las invasiones, lógicamente también hacían acuerdos y los plasmaban y pasaban a las autoridades competentes. Los papeles son hoy día parte importante de la cultura wixárika. En el caso de los nahuas, yo creo que también, forzados por las circunstancias. Ellos fueron los que más sintieron el avasallamiento de la cultura occidental. A ellos prácticamente los desaparecieron. Es así, por lo que suponemos, que los registros escritos han de tener mucha importancia en la actualidad para ellos¹⁷.

Como vemos, en realidad, el sistema normativo wixárika tiene una naturaleza compleja y adaptativa que no puede parangonarse en estricto sentido a las clasificaciones reduccionistas que solemos aplicarles y que reflejan un gran dinamismo y capacidad de absorción de lo que les conviene.

confirmada (al dar efectos jurídicos a una situación de hecho). La autoridad siempre actúa en función del caso (solicitud de gestión o intervención judicial, por ejemplo), de las personas (sexo, edad, función social, origen). Su decisión está siempre sustentada en la Asamblea popular para que todos se enteren y puedan intervenir. De esta manera, la regla consuetudinaria al socializarse se interioriza. Así el derecho indígena forma parte de un derecho natural comunitario donde la subjetividad jurídica se produce en, por y para la vida comunitaria. ¿Por qué se obedece la regla consuetudinaria? Porque se nació aquí, porque se vive aquí, porque es una exigencia del vivir en comunidad". Jorge Alberto González Galván, *Derecho Nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2001, pp. 108-109.

¹⁶ Samuel Salvador Ortiz, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 16 de diciembre, 2008. Se incluye el reactivo y la transcripción de la respuesta.

¹⁷ *Ibidem*.

3. *El Derecho de los Nahuas del sur de Jalisco*

Para efectos de ubicación geográfica recordemos que los habitantes de origen nahua se localizan en la Sierra de Manantlán, al noreste de Colima y al sur de Jalisco. Las comunidades que residen en Jalisco específicamente viven en Ayotitlán, que pertenece, por adscripción formal reciente al Municipio de Cuautitlán. Este pueblo indígena, a diferencia del pueblo huichol, sufrió reagrupaciones poblacionales y modificaciones jurídicas, políticas y jurisdiccionales desde el periodo colonial. No obstante casi haber perdido su lengua original, los nahuas de esta región del país lograron mantener cohesionado su perfil de diferenciación social y cultural, y su sentido de pertenencia a lo largo de los siglos. En su relación con los huicholes, Samuel Salvador Ortiz¹⁸ nos comenta,

¡ Bueno ! Hasta hace poco los wixárikas desconocíamos la existencia de los nahuas. Hasta que el Instituto Nacional Indigenista empezó a trabajar la parte norte de Colima y el sur de Jalisco y descubrió que se trataba de pueblos indígenas originarios (pese a carecer de indumentaria e idioma propios), comenzamos a establecer contacto con ellos. Al principio, ellos no se reconocían como indígenas, lo fueron haciendo poco a poco¹⁹.

De acuerdo con una apreciación inicial diremos que el sistema normativo de este pueblo se encuentra en un proceso de rescate y solidificación de instituciones y órganos tradicionales de autoridad desde hace aproximadamente quince años²⁰, como resultado de una intensa lucha por el reconocimiento de sus derechos como nahuas y como indígenas. En torno a la pregunta, ¿qué similitudes o diferencias notables existen entre el sistema jurídico wixarika y el de los nahuas del sur de Jalisco? Jaime Hernández Lamas²¹ nos hace ver que:

Las diferencias son fundamentales por el hecho de que el pueblo wixarika a la fecha conserva lo que es su autoridad tradicional, su gobierno tradicional, su estructura de gobierno (conformada por el Gobernador, los jueces, los policías que llaman topiles). En el caso de los nahuas, es diferente.

En 1921 el pueblo indígena solicita la restitución de sus tierras originarias. Cuarenta años después, en 1963 les contestan que sí, que se les reconoce, pero, les dicen, que los títulos primordiales que exhibieron no eran un documento con carácter probatorio y por eso les

¹⁸ Samuel Salvador Ortiz es abogado wixárika de la comunidad de Tateikie-San Andrés Cohamiata, Jalisco, egresado de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Actualmente labora en la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara.

¹⁹ Samuel Salvador Ortiz, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 16 de diciembre, 2008.

²⁰ Son varios los procesos que pusieron en movimiento el engranaje cultural sedimentado entre los pobladores de Ayotitlán. Destaca un taller de diálogo cultural realizado en las comunidades indígenas durante los años 1990, (organizado por antropólogos de diversas instituciones educativas y por la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas (UACI) de la Universidad de Guadalajara), y un taller de recuperación del sistema normativo interno organizado por la UACI en octubre del año 2000. Metodología y alcances, véase Carlos Federico Lucio López, “Resistencia e identidad. Procesos de etnogénesis en la Sierra de Manantlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, (Carlos Lucio & et.al.), (Taller editorial la casa del mago/UACI/UdG, Guadalajara, Jalisco), c2008, pp.15-29.

²¹ Jaime Hernández Lamas (1968, Guadalajara, Jalisco). Responsable del Área de Justicia de la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara. Actualmente es asesor jurídico del pueblo Nahua de la Sierra de Manantlán, Jalisco.

otorgaron dotación de tierras. Con lo cual, se les impone un modelo y una estructura ejidal ajenos a su cultura, se les quita el juez de paz y la autoridad tradicional pasa a un segundo plano y quizás hasta a un tercero, hasta quedar totalmente en la invisibilidad.

Con la emergencia de los pueblos indígenas a partir del levantamiento zapatista, los nahuas de Jalisco empezaron a reclamar el reconocimiento constitucional de sus derechos, y, entre esos derechos reclamados, el reconocimiento de la legitimidad de sus autoridades tradicionales. En 1997 se recomponen la autoridad tradicional de Ayotitlán en la figura de su Consejo de Mayores (aunque diremos que desde 1963 a la fecha, éste nunca desapareció).

Los miembros del Consejo se mantuvieron en la clandestinidad, al margen, ... los estuvieron atacando, los reventaban, no los dejaban sesionar, no les reconocían representatividad alguna, etc. Y en este proceso se ha avanzado mucho, porque actualmente es una de las figuras en la comunidad a la que se le reconoce legitimidad. Incluso la semana pasada, en el marco de la Declaración Universal de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas se le otorgó a Lorenzo Manzilla -que es el representante del Consejo de Mayores- el premio Tenamaztli, en reconocimiento a su trabajo en defensa de los derechos humanos dentro de la comunidad. Y de hecho, ha sido el impulsor de una estrategia que ya inclusive nuestra sociedad civil ha estado retomando aquí con los observatorios de las políticas públicas²².

Por lo visto, el caso de los nahuas de Jalisco es muy complejo por razones distintas. Hay una pugna entre sistemas jurídicos de diferente nivel jerárquico que busca prevalecer. Por una parte, un régimen jurídico regulado por una norma federal (la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional), que instituye a la Asamblea General de ejidatarios como máxima instancia de decisión del ejido y a un Comisariado Ejidal con atribuciones determinadas por dicho ordenamiento federal. Por otra parte, un régimen jurídico indígena que reconoce como máximo órgano de decisión a un Consejo de Mayores y que se basa en un conjunto de usos y costumbres en proceso de recuperación (reconocidos por el artículo 2° de la Constitución federal y 4° de la Constitución local).

El primer régimen es formalmente válido, pero no cuenta con el reconocimiento de base, como consecuencia de un proceso de reforma agraria demasiado dilatado (1921-1977), una readscripción político-municipal de la zona impuesta por fuerzas caciquiles (1944), la conversión forzada del régimen comunal de tenencia de tierras (solicitado en 1921), por el de dotación (otorgado en 1963), y un reparto insuficiente de tierras que se ejecutó hasta 1977, dejando pendientes de adjudicación 15,800 hectáreas más.

Desafortunadamente, este conflicto de sistemas normativos no se subsanó por la vía del diálogo, discusión, recepción y adaptación de estructuras e instancias a un régimen jurídico tradicional como el del pueblo wixárika de San Andrés. El pueblo nahua de Manantlán ha realizado en los últimos años esfuerzos de negociación con las autoridades agrarias con exiguos resultados. Actualmente emprende diversas acciones procesales para modificar el régimen de tenencia de la tierra, para recuperar las 15 mil hectáreas complementarias que se hayan pendientes y para preservar la integralidad de su territorio y proteger sus recursos naturales frente a invasiones y amenazas de empresas y corporativos

²² Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008.

mineros que actúan en colusión con autoridades federales. Empeña también esfuerzos por recomponer su perfil identitario y cultural y por lograr el reconocimiento de sus normas jurídicas y autoridades tradicionales como más adelante se explica.

El Consejo de Mayores es la instancia tradicional de gobierno de la comunidad y está integrado por trece varones. Doce de ellos son ancianos, organizados bajo una estructura que cuenta con las figuras de presidente, secretario y tesorero. El décimo tercer miembro del Consejo es el representante legal, quien desempeña sus funciones ante otras instancias institucionales o comunitarias. El Consejo de Mayores también cuenta con una estructura ampliada durante la celebración de sus sesiones ordinarias, que se llevan a cabo los días veinte de cada mes. Esta estructura se conforma por los representantes comunitarios asistentes a las reuniones ordinarias. A este grupo se le conoce como el Consejo de menores o representantes comunitarios. En el Consejo se reflexiona y se discute en torno a asuntos de interés general para la comunidad, fundamentalmente los de materia agraria y desarrollo social. Sin embargo, también se tratan asuntos particulares o conflictos y se fomenta la cohesión social y la reflexión colectiva. Al ser un espacio que conoce de distintos conflictos internos, ofrece alternativas de solución y consejos a los implicados, privilegiando la conciliación y la reparación del daño en su caso²³.

Es difícil precisar con exactitud el origen del Consejo de Mayores, ya que desde tiempos remotos existían instancias de tomas de decisión dominadas por la gerontocracia en la estructura política de las comunidades indígenas. Tras la Corona española, la guerra de independencia, las leyes de reforma y el agrarismo posrevolucionario la organización tradicional de las comunidades y sus derechos de jurisdicción fueron afectados y el Consejo se desarticuló. No obstante, los ancianos seguían reuniéndose de manera clandestina en torno al liderazgo de don Zeferino Padilla Villa. Pero fue en la década de los noventa, tras participar en el movimiento indígena nacional, cuando la comunidad decidió recuperar su gobierno tradicional y la identidad político comunitaria que había sido acallada durante décadas. Así en septiembre de 1997, se reconstituyó legalmente el Consejo de Mayores de la Sierra de Manantlán e inició reuniones de manera periódica. A éstas asisten ancianos, mujeres, comuneros y ejidatarios, es un espacio abierto a todos los habitantes de Ayotitlán

El reconocimiento por parte de la propia comunidad y de las instituciones se ha ido dando poco a poco²⁴, porque esta forma de organización choca con los intereses tanto de los partidos políticos, como de los afiliados a la Confederación Nacional Campesina (CNC).

²³ *Apud.* Paulina Martínez González, “El proceso por el reconocimiento de los derechos de la mujer en Ayotitlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, (Carlos Lucio & *et.al.*), Taller editorial la casa del mago/UACI/UdG, Guadalajara, Jalisco, c2008, p.81.

²⁴ A continuación un breve recuento de los antecedentes que llevaron a acuerdos y pronunciamientos al respecto entre los años 1994 y 1997. Por ejemplo, el Foro de Diálogo y Reflexión realizado en Guadalajara, Jalisco en septiembre de 1994, donde estuvieron presentes nahuas y wixaritari de Jalisco, indígenas de Oaxaca, Michoacán, Veracruz y el estado de México [...] el Encuentro de Indígenas de América, realizado en noviembre de 1994, en Chapala, Jalisco, al que asistieron lakotas, wixaritari, coras, nahuas, zapotecos y purépechas [...] el Foro Nacional Indígena en enero de 1996 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas al que asistieron nahuas, wixaritari y representantes indígenas de 22 estados de la República [...] El primer Foro Taller sobre Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas (1997), donde se expuso la ‘Declaración de la Sierra de Manantlán sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas Nahuas de la Sierra de Manantlán y Tuxpan, y Wixaritari del estado de Jalisco. *Apud.* Paulina Martínez González, *ibid.*, pp. 82-84.

Actualmente el gobierno tradicional es como una alternativa para resolver los conflictos que ha generado el ejido, pues ha logrado activar la cooperación entre distintos actores (autoridades ejidales e instituciones externas), en favor de la comunidad. El Consejo de Mayores tiene como prioridad la lucha por la recuperación del territorio del ejido, específicamente por la ejecución total de las 15 800 hectáreas que hacen falta para completar en su totalidad la superficie de 50, 332 hectáreas de las que fue dotado en 1963²⁵.

3.1 Caracterización del sistema normativo nahua

¿Hay algún cuerpo de normas escritas en Derecho nahua que contenga derechos obligaciones y sanciones? ¿Hay algún tipo de acuerdos que tomen las autoridades tradicionales que se hagan por escrito?

- En 1999 empezamos a trabajar en la recuperación de los sistemas normativos del pueblo nahua de Manantlán. Lo que ocurre es que ese Derecho es consuetudinario, no es positivo. La parte medular de su Derecho, la encontramos en los Estatutos Comunales, que más o menos reflejan el sentir de la comunidad en cuanto a normarse ellos de manera interna. Es un documento muy añejo y se va a rehacer en los próximos tres años, una vez que se abata el rezago agrario. En el caso de los wixárika, todavía hay mucho celo a positivar sus cosas. En el caso de los nahuas no. De por sí, la tradición oral es muy importante, pero también está muy claro que, la tradición oral por sí sola no funciona. Casi perdieron su lengua, y eso los ha marcado enormemente. Lo oral no es lo más propio, con la oralidad, ‘se nos pierden las cosas’.

Un ejemplo de regla o norma que forma parte fundamental de los Estatutos es que “en Ayotitlán la tierra no se ocupa ni se vende. Son nulas las compra-ventas. Todo es comunal. Esa es la base de la comunidad”. Ello, independientemente de los cambios y reformas al marco jurídico de nuestro país y a la condición ejidal en que se encuentra tipificado el territorio de Ayotitlán (esto es, como un ejido susceptible de ser privatizado). Porque fue inclusive una de las estrategias que surgieron casi desde el inicio, el dictar las propias normas. Como veíamos que, por el lado de la autonomía, nos la estaban poniendo muy difícil, dijimos, bueno pues, vámonos por el lado de la personalidad jurídica. Si es por el lado de positivar nuestras normas, lo vamos a hacer en el ámbito agrario. Ahí que se reflejen, ¿verdad? Eso es lo que han estado haciendo las comunidades indígenas y los ejidos de muchas zonas del país. Que sean los Estatutos Comunales los que deban regir.

Pero ahí salen problemas, como en el caso de Atlapulco, que es una comunidad indígena de por el rumbo de la Marquesa en el estado de México. Ellos le venden mucha agua al estado de México. Es una comunidad rica, es una comunidad que recibe muchos ingresos también por el turismo...”tienen mucha lana”. Y en esa comunidad ya están empezando a enfrentar un tipo de problemas muy particular: que ya tienen mucha gente que se ha avecindado, que ya no son comuneros y entonces esas gentes dicen bueno, si ya no tengo tierra, ni soy partícipe de la costumbre agraria de aquí, ¿por qué me voy a regir por los Estatutos de ellos? Y en el Estatuto están asentadas sus costumbres: “que el comunero va a participar en tal fiesta, va a aportar tales cosas y durante el año va a participar en este y aquel evento, y a los de este cargo, porque hay rotación, les toca esto otro y, a los que viven en equis zona, les toca esto y esto. Y así, tienen sus obligaciones...pero, ¿y el que no es comunero? ¿A mí

²⁵ *Ibid.*, p. 82.

por qué me sujetas con tus obligaciones? Entonces, ahí ya tienen otro problemita. Son cosas que la evolución social va ahí planteando²⁶.

A continuación citamos el Estatuto de Gobierno del Pueblo Indígena Nahuatl de Ayotitlán de fecha 22 de octubre, 2000.

Teniendo presente que nosotros, los indígenas nahuatl que hemos ocupado desde tiempo inmemorial el territorio que estamos hoy ocupando y que nos fue impuesto un modelo de organización social que vino a destruir nuestra cultura indígena, imponiéndonos normas jurídicas ajenas en contra de nuestra voluntad.

Considerando que los estados y gobiernos establecieron por encima de nuestras tradiciones sus políticas y gobiernos sin que voluntariamente aceptáramos su jurisdicción sobre nosotros.

Considerando que este sistema de gobierno que nos fue impuesto ha venido a destruir nuestra identidad y ha provocado la desintegración de la cultura.

De las mismas tradiciones, costumbres y otras formas de vida de nuestros antepasados,

Hoy es rescatado el respeto por la vida comunitaria, en torno al cual se desarrolló hace mucho tiempo el respeto de todos los derechos de los seres vivos.

Hoy es el momento de volver a tomar las importantes enseñanzas de nuestros abuelos, rescatar y revalorar las formas y maneras de convivir para que nuevamente honrar la memoria de nuestros abuelos y además para que debidamente podamos solucionar los problemas que sucedan cada día en nuestra comunidad, por ejemplo el despojo de las tierras, la pérdida de respeto a nuestros mayores, el alcoholismo, y muchas otras enfermedades que causan daño a nuestra comunidad y que no le permiten vivir organizada, nuestra comunidad debe corregir esas formas que nos han enfrentado con nuestros hermanos.

B. Análisis relacional de regímenes jurídicos de diferente nivel

1. Experiencia de los Wixaritari, (Samuel Salvador Ortiz)

-¿Hay respeto de las normas wixarika por parte de las autoridades estatales y municipales?

- Bueno, ha habido mínimos avances. Por ejemplo, al reconocer, con ciertas reservas, el derecho al consumo de plantas alucinógenas a aquellos pueblos indígenas que practican ciertas religiosidades. En el Convenio de 1972 se estipula que deben respetarse y reconocerse las prácticas espirituales de los pueblos en el consumo de plantas alucinógenas, psicotrópicas. Entonces, como en el caso de los huicholes y los mazatecos, cuando están consumiendo su peyote u hongos en los rituales, no se les puede detener. Es lo mismo para la posesión y el traslado que se da del peyote y los hongos allá. El peyote no se produce ahí en la zona; la gente tiene que salir de sus comunidades e ir hasta San Luis Potosí a extraerlo

²⁶ Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008. Se incluye el reactivo y la transcripción de la respuesta.

y regresar. No se les puede detener en el trayecto. Y bueno, la misma PGR y la SEDENA tienen conocimiento de ello, incluso se les ha capacitado en esos aspectos²⁷.

También, por ahí ha salido un acuerdo de la Suprema Corte de Justicia que dice que en todos juicios en que estén involucrados indígenas debe de haber forzosamente un intérprete; lo que es un gran avance también.

- ¿Cómo ven las autoridades estatales a las autoridades indígenas, a sus usos y costumbres, es decir, a sus regímenes jurídicos?

- El término *el Costumbre* es tenido como sinónimo de repetición de conductas, una *folclorización* de la expresión. “Yo tengo la costumbre de tomar un café al llegar aquí todas las mañanas... Se trata de la trivialización de un concepto muy grande. Se le da un sentido anodino. Y nosotros, los integrantes de los pueblos indígenas que, de alguna manera hemos pasado por las aulas, hemos dicho que no es una costumbre, es un sistema jurídico con todas sus características, sólo que basado en el respeto al Creador, a la naturaleza, a la comunidad, a la autoridad, a los ancianos, a la familia y a uno mismo.

Precisamente el Derecho, desde siempre, lo ha minusvaluado al considerarlo como derecho consuetudinario. Desde Roma quizás, porque aquél que no era reconocido por los romanos, aquellos derechos de aborígenes y bárbaros, eran expresión de un derecho consuetudinario. Y el que valía era el de los romanos. Y aquí también pasó eso, cuando llegaron los españoles, lógicamente impusieron su visión del Derecho y desconocieron en este caso los sistemas normativos que existían y que siguen existiendo en muchos de los pueblos indígenas. Yo, y muchos colegas, decimos que sigue habiendo una neocolonización en diferentes renglones, y más en el caso del Derecho.

- ¿Cómo se conducen los jueces estatales que deben decidir o evaluar conductas que corresponden a un contexto como el wixarika?

- Hay una visión unilateral de las cosas. Aunque se han reformado leyes y hay convenios e instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por el gobierno de México, los jueces y magistrados todavía siguen con la misma lógica de que todos somos iguales ante la ley, o sea, no hacen una diferenciación cultural.

Ya en lo concerniente a otros delitos han sido muy difíciles las cosas, ya por ignorancia o desencuentro cultural. Es todavía impensable, un reconocimiento abierto a los sistemas normativos indígenas para la solución de ciertos conflictos. Lo que hacen muchos pueblos indígenas en esos casos es actuar por la vía de los hechos. Obviamente evitan decir, “oiga Ministerio Público, yo resolví este asunto de abigeato en mi comunidad como Gobernador”, pues muchas veces el MP, por no conocer esa realidad, lo que hace es, “tú eres autoridad

²⁷ En el caso de los coras, González Galván formula una pregunta parecida: ‘Y los poderes del estado de Nayarit, a pesar de no conocer las leyes consuetudinarias de los nayerij, las respetan? La respuesta es no’. Jorge Alberto González Galván, “*Derecho Nayerij.*”, *op.cit.*, ver nota 14, p. 83. Así lo demuestran los testimonios que cita, entre los que destaca el siguiente: “-¿El Ministerio Público es gente que desconoce totalmente la situación indígena). – Sí, también los jueces. Muchas veces es muy difícil que acepten ayudar a los indígenas, o que conozcan o reconozcan lo que es su costumbre jurídica, y su forma, pues, de querer tratar de resolver los problemas. Y ellos quieren colaborar con el juez, con el Ministerio Público, para tratar de llevar mejor las cosas...” (Testimonio de un funcionario del INI, recogido por la CNDH en Jesús María, Municipio de El Nayar, Nayarit, citado por González Galván, *ibid.*, p.87).

allá, pero tú no eres autoridad competente acá, pido que me informes, que me remitas todas las actuaciones y yo tengo que ver si el asunto que tú supuestamente resolviste está bien”. Esta injerencia constante ocurre, cuando se da a conocer cualquier asunto al MP.

Las autoridades tradicionales intervienen en muchos campos y lo hacen de manera autónoma, por la vía de los hechos y, no tienen por qué dárselo a conocer al Ministerio Público, porque muchas veces las autoridades, en este caso el MP o los jueces, en vez de solucionar, complican más las cosas. Entonces, la gente de la comunidad opta por acudir a la autoridad tradicional, “quiero que me soluciones este asunto en mi comunidad y ya”. Se repara el daño, se hace con trabajo comunitario u otro tipo de sanción convenida y ya.

- ¿Cuándo acuden los indígenas o las autoridades indígenas a las autoridades estatales o municipales?

- Cuando se trata de delitos graves (por ejemplo, homicidio, robo de ganado o abigeato, violación, robo con violencia), las autoridades tradicionales intervienen y se dan cuenta de inmediato que el asunto no es de su competencia. Lo que hacen es avisar, “agente del MP, acabo de detener a una persona que cometió el delito de homicidio, hay un muerto, lesionados y yo quiero que intervengas y le des continuidad”. Inmediatamente el MP, a través de sus policías-investigadores acude al lugar, el Gobernador le da un informe pormenorizado de los hechos, el MP hace lo propio y el Gobernador se deslinda completamente²⁸.

2. Experiencia del pueblo nahua de Ayotitlán, (Jaime Hernández Lamas)

- ¿Hay respeto de las normas nahuas por parte de las autoridades? ¿Un verdadero reconocimiento ó sigue privando una mentalidad colonialista?

- Sigue privando, ...sin embargo, por ejemplo, en el caso de Manantlán, en el 99 proponíamos el reconocimiento y además siempre pensábamos en la vía, dada la sujeción comunitaria a la condición ejidal. Decíamos, si estamos peleando el reconocimiento constitucional de los derechos nahuas, ¿cómo vamos a hacer valer esos derechos en el plano municipal? Bueno, a través de un Consejo ciudadano que sea el que vigile el cumplimiento de los derechos y garantías ya reconocidos en la comunidad. Y se creó lo que fue el antecedente de los que son ahora los Observatorios ciudadanos de las políticas públicas a nivel estatal, que implicó la creación del Consejo Ciudadano, donde se discutió el Convenio 169 y la iniciativa de ley que formularon los pueblos indígenas de Jalisco.

Al principio, el Ministerio Público opinaba “esto va en contra de todo”. Se oponía a que, en la comisión de algún delito, si no era grave, el Consejo de la comunidad lo resolviera, le causaba resquemor. “¿Cómo vamos a resolver aquí los conflictos? No se puede, me tienen que dar vistas”. Y la gente le decía, “es que la costumbre de aquí es diferente. Por ejemplo, lo que nosotros conocemos como robo famélico: una persona me roba un pollo para darle de comer a su familia. Bueno, sí, me causa un agravio, pero también entiendo que es mi

²⁸ Ocurre lo mismo en el Derecho Nayerij: “En Jesús María, ‘tierra de indios’ (Nayarit, SIC), existen dos autoridades judiciales estatales: una agencia del Ministerio Público y un Juzgado Mixto de Primera Instancia (...) Las autoridades tradicionales acuden a los tribunales estatales sólo cuando el caso amerita el apoyo de la fuerza pública estatal. Para las autoridades indígenas sólo los casos graves son de jurisdicción estatal”. Jorge Alberto González Galván, *Derecho Nayerij.*, op.cit., ver nota 15, pp. 68-69

hermano y a lo mejor en su familia se tenía la necesidad y se vio orillado a robarlo. Para mí, la reparación del daño sería que viniera y, me arreglara el camino para entrar a mi casa y se acabó el problema”. El MP dice “no, no, así sea el robo de una gallina, ustedes me lo tienen que reportar”²⁹.

No obstante, así como llegaban ministerios públicos *cuadrados*, llegaban otros progresistas que si entendían y que de plano decían: “si ustedes lo pueden resolver, pueden conciliar sus asuntos ahí en la comunidad y no tienen ningún problema, con que lo pasen a través de la Asamblea ejidal y levanten un acta de conciliación, ésa se las hago válida acá”. A veces se avanza o se retrocede.

Lo ideal sería que avanzáramos, que fuéramos subiendo, pero el respeto se convierte en algo más bien circunstancial, depende del ministerio público que arribe, de sus propias condiciones. Por ejemplo - ya ve que mataron al Presidente Municipal de Cuautitlán y que después se echaron al de la Huerta. Pues bien, mandaron un ministerio público que estaba más interesado en trabajar cuestiones de narcotráfico, que tenía otros objetivos. Éste, de plano, ya ni se presentaba a las reuniones, desdeñó totalmente el trabajo. Es así como le digo, ya habíamos avanzado y otra vez, va hacia atrás. Luego nos cambiaron a ese MP y mandaron a otro muy joven. Y él, no tanto por interés en los problemas de la comunidad, sino más bien por facilitar el trabajo, dijo “Eh, pues, si a mi no me estorba lo que ustedes están haciendo y yo les puedo ayudar en algo, pues yo les ayudo”³⁰.

- ¿Cómo se conducen los jueces estatales que deben decidir o evaluar conductas que corresponden a un contexto cultural como el de los nahuas del sur de Jalisco?

- Varía mucho. Así lo pudimos observar en el caso de los amparos en contra de concesiones otorgadas a compañías mineras extranjeras. En el Juzgado 1° de lo Administrativo se nos concedió la suspensión en 2005. En 2008, otro Juzgado nos la negó, pese haber esgrimido los mismos puntos de agravio. En el primero, el juez era sensible a los problemas de los nahuas, sabía de los instrumentos internacionales y con él se ha podido discutir hasta la fecha en audiencias. Da incluso asesoría y orientación, pero con otros jueces la cosa es distinta. Por ejemplo, hubo un juez que se molestó porque a una audiencia asistieron 20 o 30 personas (entre autoridades agrarias y autoridades tradicionales). “Con que venga el representante del Comisariado es suficiente”. El enojo no disminuyó, pese a explicarle que los asistentes iban a dar fe como comunidad y no sólo como ejido.

²⁹ “Para el agente del Ministerio Público la norma nayerij se respeta siempre y cuando no afecte a terceros. Él mismo considera que las autoridades indígenas no son autoridades porque no hay ley (estatal) que así lo establezca. En todo caso, dice, son órganos de dirección, por eso no se podría solicitar un amparo contra sus resoluciones. ‘Cuando a mí me mandaron para acá, me dijeron: Apréndete esto, es tu única defensa’, aseveró levantando con su mano derecha un folleto que decía en su primera página: Ley de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nayarit”. *Ibid.*, p. 69.

³⁰ Cabe precisar, que en el caso de la *Ley Orgánica de Municipios de Jalisco*, las agencias municipales son nombradas de manera centralizada; a diferencia de lo que ocurre con la *Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz*. Mercedes Gayosso nos explica que para las comunidades de la Sierra Náhuatl de Chicontepec, Veracruz, el agente municipal constitucional es una autoridad que actúa como enlace entre la autoridad municipal y estatal y las comunidades. “Es auxiliar del Ayuntamiento y emerge de la propia comunidad a través de un plebiscito que nada tiene que ver con partidos políticos”. Mercedes Gayosso y Navarrete, “Prácticas democráticas, justicia y paz en la Sierra náhuatl de Chicontepec (Veracruz, México)”, en *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho, XII Jornadas Lascasianas*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coordr.), UNAM, México, D.F., c2004, pp. 87-88.

Aquí sucede una cosa curiosa, fruto quizás de prejuicios que prevalecen en el ámbito judicial. Hubo un juez de distrito en materia administrativa que, cuando cayó en sus manos el expediente, lo primero que hizo fue dictar la caducidad. “Este asunto ya tiene 40 años, no le han movido nada, ya caducó”. Metimos la queja y logramos hacer que el expediente siguiera su ciclo, su proceso. Se echó abajo la caducidad, se revocó. Pero entonces el juez dijo “el asunto no es de mi incumbencia, esto es agrario” y alegaba que era incompetente. El asunto se resolvió en el Colegiado y resultó que sí tenía competencia. Otro de los Jueces, en cambio (el 5º), de inmediato dijo, “este asunto sí es de mi competencia, aquí se va radicar”.

A mí me ha tocado trabajar en el caso de los nahuas desde con el juez de paz hasta con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. He podido litigar en todos los niveles del Poder Judicial. Yo sí le puedo asegurar que, por ejemplo en la SCJN, cuando fuimos en marzo, mayo y en junio de este año (2008), fue suficiente con que dijéramos a la Ministra que era un asunto de una comunidad indígena, y que allí estaba el representante legal del Consejo de Mayores, para que nos trataran de maravilla. ¿A que se debe la diferencia? Puede ser cultural. Mientras más nivel ascendemos en el Poder Judicial para litigar los asuntos, mejor nos va.

Incluso aquí en Jalisco, cuando veíamos en el Colegiado la queja de la competencia, el que estaba de Magistrado ponente nos comentó que él venía de Michoacán. Él estaba en los tribunales agrarios de allá y conocía perfectamente las necesidades de las comunidades indígenas. Y, nos dijo que a él le parecía lamentable que la gente hiciera tanto esfuerzo para poder acudir a alguna instancia y que, además, los trataran mal. ¡Ah! ¿Son indígenas? Se desvivieron por atendernos.

En la Suprema Corte de Justicia fue algo que me dejó sorprendido. No esperaba ese trato. “¿Vienen de allá? ¿Dejaron de hacer todo lo que tenían para venir?” La Ministra nos abrió un espacio en su agenda, nos recibió, nos dijo, “les pido, eso sí, que sean breves y con todo gusto los atiende”. Y, nos resolvió el asunto. Era un asunto de una nulidad de autoridades agrarias, que son cosas que duran más de tres años. Lo entendió perfectamente. Nos dijo, “a ustedes no les va a servir de nada que la resolución salga ahora en octubre. Les urge”. Le habló a su secretaria, giró instrucciones en ese mismo rato. “Por favor, tráeme el expediente ¡bájalo del pleno! Ahorita lo vamos a resolver. Nada más el Ministro Mayagoitia, tenía ahí algunas observaciones; las voy a ver con él en lo particular, voy a aclarar el asunto. No tiene caso que esto se vaya ampliando, tiene que resolverse ya, vénganse el 12 de junio y tienen ya la sentencia”. Y, efectivamente, así fue, logramos anular a las autoridades ejidales. Y ahora, les estamos echando abajo todos los acuerdos que tomaron.

- ¿Cuándo acuden los indígenas o las autoridades indígenas a las autoridades estatales o municipales?

- Hablando en términos de procuración de justicia, en todos. Aunque, más bien son pocos y dependiendo del problema. Vamos, ejemplificando: si hay una persona a la que le están invadiendo su terreno, lo primero que hace es acudir al Consejo de Mayores. Como el Consejo de Mayores no tiene la personalidad jurídica para resolver esos asuntos, muchas veces los tiene que derivar con el competente, que en este caso es la autoridad ejidal. Si ahí no se soluciona, se acude a la instancia jurisdiccional, ya sea el tribunal agrario o la autoridad que corresponda.

Lo que también ocurría en conflictos agrarios, es que las personas se dirigían al Ministerio Público. Y, aunque el asunto no era de su competencia, éste muchas veces trataba de buscarle alguna solución formulándoles un acta conciliatoria. Sin embargo, a veces sucedía que, una de las partes no estaba del todo convencida, iba con un abogado y este les decía, el acta no tiene validez, el MP no es competente. Posteriormente, empezaban a llamar la atención a los MP para que dejaran de atender asuntos agrarios que no eran de su competencia. “Lo hacemos para conciliar”, decían.

- Bueno, finalmente entre los nahuas, con el proceso de nulidad que mencionó antes, ¿se resolvió la cuestión de duplicidad de autoridades?

- No, se mantiene la dicotomía hasta la fecha. Mire, el Consejo de Mayores tiene reconocimiento legítimo por parte no sólo de la comunidad, sino inclusive, por parte de funcionarios e instituciones federales y estatales, quienes acuden a sesionar habitualmente a su espacio. Ya los legitiman, los reconocen, saben que son los auténticos representantes de la comunidad y, en su discurso, así lo reconocen.

Por ejemplo, cuando el delegado de la CDI visita Ayotitlán y se refiere al Consejo, se expresa en términos de respeto y deferencia hacia él, le da su lugar frente a la comunidad. Sin embargo, cuando me acerco al Delegado y le inquiero, “ahora sí, este año, el Consejo de Mayores va a poder participar en los proyectos de procuración de justicia”. Me contesta con un rotundo, ¡no! Tiene que hacerlo a través de alguna organización que esté legalmente constituida”. Por un lado, se les reconoce formalmente, por el lado oficial, se les tiene maniatados.

- ¿Qué hace la comunidad en este caso?

- Por ejemplo, en el 2006, para la ejecución de la resolución de dotación complementaria de 15,800 hectáreas de tierras a Ayotitlán (un asunto que la autoridad tradicional ha estado peleado desde hace más de 40 años); como ésta requería de personalidad jurídica, tuvo que hacer un acercamiento con la autoridad ejidal. Este acercamiento condujo a la constitución de una Comisión integrada por representantes del ejido, varias organizaciones y el Consejo de Mayores. Dicha comisión se encargaba de darle seguimiento al asunto en la etapa final del proceso. Ese era el acuerdo, pero ahí estaba el riesgo. ¿Qué fue lo que finalmente ocurrió? Que, la autoridad ejidal, la cual, respondía más a los intereses de la minera Peña Colorada, cedió; esto es, cuando vio que el asunto iba en serio, y que era muy probable recuperar las 15,800 hectáreas, ya no le pareció, por lo que se deslindó de la Comisión, revocando a los asesores y dejando el asunto en *stand bye*. Mientras tanto, desde que recayó la sentencia de nulidad de la SCJN que mencionamos antes, las autoridades tradicionales han mantenido vivo el asunto, en espera de que las nuevas autoridades ejidales entren en funciones.

Sin embargo, como usted puede ver, dada la situación, los procesos de negociación entre la autoridad tradicional y la ejidal son muy desgastantes social, económica y políticamente para la comunidad.

C. Hacia una coexistencia armónica de sistemas jurídicos

1. Dificultades de articulación

El estudio panorámico que hemos hecho de los sistemas jurídicos wixárika y nahua nos revela una gran ignorancia por parte de políticos, funcionarios y juristas de los distintos niveles de decisión federal, estatal y municipal con los que tienen relación ambos pueblos. No contribuye a un diálogo respetuoso entre sistemas normativos, ni a una conexión armónica con esos pueblos³¹.

Por una parte, ya hemos visto cómo en el contexto socio-cultural, los planes, proyectos y programas son formulados e implementados tuteladamente por las autoridades de la cultura dominante, a través de mecanismos de consulta virtuales, que en realidad no toman en cuenta la visión que esos pueblos tienen acerca del futuro, la unicidad de sus expresiones culturales, ni las especificidades de sus regímenes jurídicos por cuanto a procedimientos, formas de organización y toma de decisiones que en su interior se encuentran vigentes, incentivando por el contrario, nuevas formas de resistencia socio-cultural por parte de estos últimos para evitar la imposición.

Por otra parte, es lógico pensar que ambos pueblos han desarrollado criterios para aplicar el Derecho wixárika y nahua de manera autónoma en muchos campos de la actividad humana que seguramente ignoramos, no obstante los esfuerzos de investigación que se hagan por sacarlos a la luz. Es plausible que dichos criterios resuelvan muchos problemas que desconocemos y que atiendan con eficacia las necesidades de la vida comunitaria cotidiana de los dos pueblos. Lo cierto es que, los vínculos de interrelación sistémica de esos órdenes con los otros órdenes jurisdiccionales denotan variaciones notables, propias de la indefinición y el escaqueo que tiene que realizar el débil frente al fuerte para hacer prevalecer sus normas. Lo que corrobora la ausencia de criterios nítidos para lograr una verdadera articulación vertical, que ya apuntaba, con razón, González Galván desde hace tiempo en la perspectiva de implementar un verdadero pluralismo jurídico en México:

El desafío consiste en desarrollar los principios y las instituciones para aplicar este derecho mexicano actual que valida conductas que por su repetición y aceptación son normas vigentes, positivas.

Los principios que tendrían que establecerse están relacionados con el respeto a la originalidad de cada cultura jurídica (Principio de Independencia Jurisdiccional), con la actuación coordinada (Principio de Coordinación Jurisdiccional), y con la reglamentación de las diferencias (Principio de Diálogo Interjurisdiccional).

³¹ Como dice José Emilio Ordoñez Cifuentes en términos generales, “el derecho indígena como todas las prácticas culturales indígenas, sigue siendo subordinado y no hace posible la práctica del pluralismo jurídico en la medida que se estima que la concepción jurídica occidental es superior a la indígena. Se hace necesario hacer efectivos los principios a la igualdad jurídica, a la diferencia cultural, la tolerancia y la solidaridad en el marco de sociedades no sólo pluriétnicas, sino también pluriculturales”. José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena, Guatemala-México, c2007, p. 131.

En cuanto a las instituciones, deben crearse tribunales especializados en materia indígena en las jurisdicciones federal y locales, como órganos de apelación de las decisiones de las jurisdicciones indígenas. Dicho tribunal debe contar con una defensoría de oficio indígena, a efecto de asesorar a los indígenas ante esta instancia³².

Sin embargo, en el caso de Jalisco la desconfianza por parte de los pueblos analizados es quizás mayor, lo que explica no sólo el desarrollo reciente de sus vasos comunicantes,³³ sino el grado de desconfianza alcanzado. Si a la falta de certidumbre aludida anteriormente en el ámbito jurisdiccional, se agregan las simulaciones autoritarias que rodearon la instalación misma del aparato jurídico local, por parte del Ejecutivo y el Legislativo estatales, se comprenderá que la falta de certidumbre de los pueblos jaliscienses hoy día es profunda, sistémica y abarca a los tres ordenes de gobierno.

- Dentro del marco jurídico de cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en México, los pueblos nahua, los wixarika y algunas comunidades indígenas de otros estados del país, estuvieron trabajando de manera coordinada lo que fue la iniciativa de *Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Jalisco*. Desafortunadamente, en el Congreso local nunca respetaron los acuerdos emanados de los distintos pueblos que confluyeron con varias propuestas de iniciativa. Durante varias legislaturas (desde la época en que estaba este diputado local Benito de Jesús Pérez Meza, y luego, cuando estuvo la diputada Liliana Reguera, que era vocal de Raúl Padilla), se formularon sendas iniciativas de ley que tenían como marco el Convenio 169 de la OIT. ¿Qué ocurrió en esos procesos?

Que, cuando presentaban la iniciativa en el Congreso, ya presentaban una iniciativa pues muy rasurada, que no correspondían con las demandas que habían hecho directamente esos pueblos. Era como una pantalla: “si, hacemos la consulta, ustedes me dicen, si checa o no con el Convenio del 169”, pero a la hora de presentar el documento no correspondía a lo que se había debatido, en lo que ya existía un consenso. Finalmente, la ley *rasurada* se aprobó en el 2007. Y, hubo un detalle muy importante, lo que en el argot de la teoría política se llama el *veto de bolsillo*, que consiste en una cosa muy simple: la iniciativa se presenta a votación y es aprobada el último día de sesiones del Congreso local, el 31 de diciembre de 2006. Se aprueba, mas no se publica, porque ello nos daba pie a interponer el recurso de inconstitucionalidad. La ley sería publicada tres meses después pero con fecha de enero 10, 2007.

³² Cfr. Jorge Alberto González Galván, “El sistema jurídico indígena contemporáneo”, *op.cit.*, ver nota 3, pp.368-369.

³³ ¿Cómo podrían caracterizarse los vínculos desarrollados entre autoridades wixarika y autoridades nahuas al sur de Jalisco? ¿Se han ampliado, se han estrechado, son más o menos frecuentes?

“Bueno, a partir justamente del movimiento de la insurgencia de los pueblos indígenas, los hemos acompañando en este proceso de vinculación. Y digo, acompañado, porque es una iniciativa que, pues fue la primera que lanzaron los pueblos indígenas, vámonos acompañando, vamos hermanándonos, vamos uniéndonos para crear estrategias que nos permitan articularnos como pueblos. En ese sentido, en 1999 en Manantlán (no recuerdo bien la fecha), salió la Primera Declaración del Pueblo de Manantlán, y en esta Declaración, se hacía patente este vínculo de los pueblos indígenas, que estaba encausado a dos cosas principalmente: una, al reconocimiento constitucional de sus derechos como pueblos indígenas de Jalisco y la otra, a compartir las experiencias de lucha por la defensa de su territorialidad y de sus culturas”. Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008. Se incluye el reactivo y la transcripción de la respuesta.

Yo les preguntaba a algunos magistrados, que en ese caso, ¿cómo íbamos a interponer recurso, solicitar la protección y demandar el cumplimiento de las garantías? Y a ellos se les hacía una cosa inaudita, era inadmisibile, no podía ser: “No puede ser, si ya la aprobaron, deben publicarla”. Y, cuando la publican, la sacan con fecha antefechada. No se pudo interponer ningún recurso. En ese momento, lo que cabía, era hacer certificaciones notariadas. Algo muy complicado y, sobre todo de elevado costo. No teníamos dinero para evidenciar esa dilación inexplicable³⁴.

¿Qué tanto abona lo anterior al principio de igualdad que debe privar entre regímenes jurídicos? ¿Qué tanto, bajo estas condiciones, es dable el pluralismo jurídico en la entidad? En lo que toca al derecho a la identidad cultural, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos obliga a los Estados a ofrecer las mismas posibilidades de preservar la propia cultura a todos los grupos culturales existentes dentro de sus fronteras. Hemos visto que la elección de un lenguaje oficial en el caso de Jalisco acarrea desventajas para quienes no hablan el lenguaje escogido, pues lo mismo se aplica en otros aspectos, como el Derecho. La cultura mayoritaria es la que se ve reflejada. Las demás culturas están opacadas³⁵.

Hay que reconocer que se han dado avances en los últimos años, y que ahora al menos se habla de relaciones interculturales, pero esas relaciones aún son asimétricas, y no basta que se reconozca la existencia de una cultura diferente, si no se reconoce su valor o se da un falso reconocimiento y no se permite su desarrollo en condiciones igualitarias.³⁶

Ahora bien, dado que los acuerdos alcanzados en diversos foros nacionales recientes por los dos pueblos indígenas de Jalisco han tenido un impacto directo en el diseño de estrategias comunes de resistencia para enfrentar la política asimilacionista del gobierno actual, cabe preguntarnos, si a dichos acuerdos podría atribuírseles también un valor jurídico en la modificación o innovación contemporánea de los sistemas jurídicos wixárika y nahua.

- Bueno, en sí, la demanda fundamental de la lucha de los pueblos indígenas de Jalisco ha sido el reconocimiento de los sistemas jurídicos, abarca desde el reconocimiento de sus autoridades propias, el ejercicio de sus sistemas normativos como leyes, hasta la aplicación de los mismos. Entonces, uno de los planteamientos precisamente en el estado de Jalisco y en la Constitución política federal y local es que se reconozcan ambos en toda su amplitud, no minimizados como los han hecho ver en este caso los políticos. Esta visión ha determinado la dirección reciente de los cambios al interior de los sistemas normativos de los dos pueblos impulsados por las autoridades tradicionales.³⁷

³⁴ Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008.

³⁵ Pfr. Osvaldo Ruiz, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 118 Enero-Abril 2007. Disponible en línea,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art1.htm>. Consulta de septiembre 28, 2008.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Samuel Salvador Ortiz, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 16 de diciembre, 2008.

2. Aportaciones potenciales del sistema jurídico indígena

Ahora bien, creemos que la costumbre jurídica que rige la convivencia social de los pueblos indígenas de Jalisco requiere justipreciarse a la luz de la complejidad que representa su interconexión con dispositivos municipales, estatales y federales. También con los internacionales. Cabe reflexionar, ¿qué lecciones podrían desprenderse del sistema jurídico de los wixárika y de los nahuas jaliscienses para coadyuvar en el proceso de eslabonamiento o construcción de un sistema jurídico más justo y plural a nivel estatal y federal? Samuel Salvador Ortiz, por ejemplo, piensa que los pueblos indígenas tienen procesos muy bien cimentados:

- En ambos sistemas jurídicos -y más en especial del wixarika, que todavía se aplica en gran parte. Debe estudiarse y darle un valor pleno en los distintos juicios, procesos legales en que están inmersos los integrantes de los pueblos. Porque muchas veces a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas se les ve como un *folklore* que no tiene mucha relevancia. Incluso los estudiosos de las culturas indígenas, expertos antropólogos y sociólogos, no se han metido a desmenuzar esta parte del Derecho, que sigue vigente en las comunidades y que muchas veces, cuando uno consulta textos, lo único que ve es precisamente la *folclorización* de los sistemas normativos y no se le da un valor pleno, siendo que éste está reconocido en instrumentos jurídicos internacionales. Se dice, “allá el Gobernador y las demás autoridades ejercen su derecho lo aplican y resuelven determinado tipo de asuntos”. Y, hasta allí se quedan las observaciones³⁸.

Sin embargo, esta crítica de Ortiz debe tomarse con cautela, porque al parecer, la propia doctrina jurídica ha empezado a reconocer el uso limitativo que tradicionalmente se había dado a la costumbre indígena en tanto que prácticas aisladas repetidas inmemorablemente y al carácter estático que en todo caso solía atribuirse a las normas consuetudinarias de esos grupos étnicos.³⁹ Como lo ha puntualizado con claridad Orlando Aragón Andrade, la significación de los conceptos “usos y costumbres” y “derecho consuetudinario indígena” no refleja la verdadera complejidad de los sistemas indígenas de control social.

Además, su interpretación en el campo de lo político no cuestiona la subordinación de los derechos indígenas al derecho estatal, incluso la justifica, por el supuesto carácter fraccionario y atrasado de los usos y costumbres, así como del derecho consuetudinario indígena. Afortunadamente, los conceptos aludidos empiezan a desaparecer de la legislación y de los tratados internacionales. De hecho, en el Proyecto de Declaración de las

³⁸ *Idem.*

³⁹ “[Los usos y costumbres] tienen un eje cultural que los articula a modo de sistema, ya que se componen de un conjunto de normas, autoridades y procedimientos mediante los cuales regulan su vida social, resuelven sus conflictos y organizan el orden interno. Hay que señalar también que los sistemas jurídicos indígenas no son prácticas repetidas de forma inmemorable, ya que han demostrado tener una enorme capacidad de adaptación histórica, puesto que han tenido que sobrevivir en condiciones de persecución y deben de responder a necesidades y demandas sociales cambiantes. *El derecho consuetudinario indígena* supone la existencia de un sistema de normas, autoridades y procedimientos propios. Sin embargo, la palabra “consuetudinario” fosiliza a los sistemas jurídicos indios bajo el prejuicio de que son estáticos en el tiempo, mientras que el derecho estatal sí aparece con esa capacidad evolutiva”. Orlando Aragón Andrade “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 118 Enero-Abril, 2007, p. 18. Disponible en línea, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art1.htm> Consulta de septiembre 28, 2008.

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se utiliza el término sistema jurídico y no el de usos y costumbres, ni el de derecho consuetudinario indígena⁴⁰.

3. *Desafíos de la vinculación de sistemas*

No obstante lo anterior, nos queda por inquirir un punto relacional crucial en torno a los vínculos que parecen ligar a la costumbre internacional con la estrictamente local. La tarea a este nivel es pertinente por una razón de peso que podría cerrar el aparato crítico de nuestro estudio: nos parece que la costumbre jurídica, como fuente principal de un sistema jurídico *imperfecto* (como se ha dado en llamar al Derecho internacional), guarda correspondencia directa con la costumbre jurídica de los pueblos aborígenes y con la naturaleza de las normas del Derecho Indígena. El reto de impulsar cambios e insertar normas que tienen que ver con la vida de esos pueblos y cuya validez está sujeta a la ratificación de los Estados que suscriben acuerdos, y, por otra parte, órdenes jurídicos como el wixárika o el nahua, que desean aprovechar dichas normas y que tienen que coexistir, sin embargo, con sistemas jurídicos legislados bajo la óptica de una cultura jurídica dominante hacen las cosas, supuestos y situaciones no sólo muy parecidas, sino paradójicas. Lo que nos devuelve al dilema de traslado u armonización de las normas que se gestan en ambos extremos. Ahora bien, desde la perspectiva indígena, qué se está haciendo? ¿Cómo sortean los sistemas jurídicos de ambos pueblos la paradoja que plantea su conexión con el plano internacional, habida cuenta del sistema federal descentralizado en el que sobreviven? A lo que responde Hernández Lamas⁴¹:

- Lo que nos dicta la razón jurídica es que, aparentemente, el problema es muy sencillo. Si lo circunscribimos a lo que la Constitución nos marca en el artículo 133, en el sentido de que los acuerdos suscritos por el Ejecutivo Federal tienen la misma jerarquía que la Constitución, están a la par. Bueno, que se cumpliera, y esto, de hecho, no está ocurriendo. En todos los juicios agrarios que hemos interpuesto invocamos al Convenio 169 y ha sido muy significativo que en todas las resoluciones dictadas, nunca se nos contestan esas pretensiones. Esto es, cuando pretendemos demandar la protección de la justicia federal, invocando los preceptos del Convenio 169, a la hora de resolver, ni siquiera hacen referencia a ello. Entonces, no estamos sentando precedentes, ni articulando verticalmente el sistema.

En otros procesos, si nos aferramos. Obligamos a que el juez dictamine con base en la norma internacional, buscando que se pronuncie al respecto. Lo que ha resultado muy difícil y ha sido la razón por qué se ha replegado. Por nuestra parte, vamos a seguir creando nuestros propios instrumentos de aplicación de justicia basados en aquellos principios internacionales que mejor reflejen la esencia del orden jurídico que rige nuestra vida colectiva.

A este respecto Jaime Hernández Lamas nos comenta,

Cabe mencionar, por otra parte, que hemos recurrido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ante el problema que tenemos con las nuevas compañías

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008.

mineras en Manantlán (sobre todo las italianas, chinas e hindúes, interesadas en los yacimientos de oro y plata de la región)⁴². Lo cual representa otra vía esperanzadora y de enlace con el plano internacional. La situación se resume así: invaden terrenos, se interpone amparo, viene la suspensión, logramos sacar a las empresas. Al rato, se violan esas decisiones, se consiguen permisos de exploración o explotación de la Profepa (Procuraduría Federal del Medio Ambiente), las compañías se meten nuevamente, se interpone amparo, viene la suspensión y, así sucesivamente.

Decidimos recurrir a la CIDH porque la actividad minera no es sustentable y provoca daños. Si hablas de una Reserva de la Biósfera de Manantlán cuyo marco jurídico no te permite siquiera cortar leña porque vas a afectar el equilibrio del hábitat, pensamos entonces que sería efectiva esta vía, considerando que las compañías mineras tienen que hacer uso de recursos hídricos para poder sacar el material y están contaminando un río que va a dar a Cihuatlán y luego hasta el mar (afectando con ello a indígenas de Chacala). La CIDH se pronunció a favor del pueblo nahua⁴³ y ¿qué sucedió con la recomendación? Nada, que la Semarnap, en su informe, reporta que no se encontró ningún daño, por lo que siguen las cosas igual. Vuelven las denuncias por despojo, los procesos agrarios, los administrativos y penales y la justicia no llega.

- ¿Qué sugerencias o recomendaciones podría hacer un jurista o experto wixarika como usted (Samuel Salvador Ortiz), para integrar un sistema jurídico en el país que sea más armónico y consistente con los compromisos de México en el exterior, más plural e igualitario de los ordenamientos jurídicos que lo componen y que nos ayude a transitar hacia un nuevo proyecto de país, hacia una sociedad multiétnica y pluricultural?

- Yo pienso que los integrantes de los pueblos indígenas podemos aportar mucho, porque hemos vivido y estamos viviendo la cultura en la que nos encontramos inmersos. Me parece que podemos contribuir para que los conflictos que surjan en cada una de las comunidades indígenas -y no solamente en las que estamos hablando- se puedan solucionar al interior de las mismas. Y no, tratar de inmiscuirse en sus asuntos, cuando hay esa plena capacidad de los integrantes de los pueblos para resolver sus problemas.

Por otra parte, como dice la pregunta, y bueno, hay instrumentos jurídicos internacionales que respaldan esa situación y, ... asimismo, estudiosos indígenas que pueden incursionar en

⁴² “Gracias a la jurisprudencia elaborada tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el actual marco de privatización de los recursos, principalmente conformado por los Estados y las corporaciones transnacionales, ha sufrido importantes cambios. La inclusión de los recursos naturales entre los elementos sustantivos de uno de los derechos humanos más importantes de los pueblos indígenas, como es su derecho sobre las tierras y territorios, provoca que los procesos de privatización sobre los recursos naturales afecten de manera irremediable a lo que podemos considerar como mínimos fundamentales de los pueblos indígenas” (...) Lo que supone, una llamada de atención sobre las políticas nacionales e internacionales que en relación a los recursos naturales se han mostrado siempre muy ambiguas, intentando dar prioridad a los intereses de los Estados y las corporaciones transnacionales”. Véase Mikel Berraondo López, “Pueblos indígenas y recursos naturales bajo el sistema interamericano de derechos humanos. Entre la privatización y el ejercicio de los derechos humanos”, en *Revista Jurídica Jalisciense, Nueva Época, Derecho, sociedad y medio ambiente*, Año 15, N° 1, enero-junio, 2005, pp. 308-309.

⁴³ La línea argumental de la decisión era que las formas excluyentes utilizadas en el proceso de concertación de las concesiones había causado un daño ambiental considerable al medio acuífero natural del que dependían las comunidades indígenas, lo que supone una amenaza constante contraria a varios artículos de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

ello. Lógicamente, puede aportarse en otros renglones. Por ejemplo, en todo lo concerniente a los juicios orales que se está ventilando ahora. Son una realidad en las comunidades y, en estos momentos, los órganos jurisdiccionales y el Congreso de la Unión plantean la posibilidad de regularlos para agilizar o para que los juicios sean sumarios. Yo pienso que los indígenas podemos pasar nuestra experiencia en ese terreno y brindar gran ayuda⁴⁴.

- ¿Qué tiene que aprender entonces el Derecho Occidental del Derecho Wixarika?

- Yo creo que ambos sistemas, tanto el wixarika como el occidental, pueden aprovechar uno del otro. Al igual que nosotros tenemos deficiencias en la aplicación del Derecho propio, hay cosas en el Derecho Positivo, en el Derecho Occidental que no caben. Yo pienso muchas veces que el sistema occidental escrito en vez de dar agilidad a los asuntos, se van se van, se van, se van. Yo tengo como 14 juicios agrarios, civiles, penales, incluso llevo uno laboral y llevo casi 2 años y medio y no se ha resuelto. Y, eso que el caso se me fue por rebeldía, la parte contraria no acudió. ¿Cómo es que la Constitución dice que la justicia debe ser expedita y demás cosas? Eso es lo contradictorio. En el caso de la comunidad wixarika, un caso se resuelve máximo en dos sesiones, si no es que en una. Yo, cuando escucho que los juicios orales van a ser sumarios, dudo mucho de ello⁴⁵.

4. Limitaciones estructurales de articulación (el caso de Mozambique)

Ahora bien, desde una perspectiva compleja, quizás resulte oportuno en estos momentos contrastar estos dilemas de recepción normativa y articulación sistémica que plantea la praxis desarrollada por los pueblos wixarika y nahua de Jalisco, con lo que ocurre en otros planos jurídicos para tratar de eslabonar y analizar la imagen de conjunto. Creemos que la experiencia que nos pueda ofrecer otro Estado en materia de articulación de los sistemas jurídicos que operan hasta la escala local o micro-regional, puede resultarnos muy útil para comparar el desarrollo histórico, la escala, los límites y las opciones de solución que plantean para nosotros las contradicciones que suscita el pluralismo jurídico en México⁴⁶.

Hemos concitado a Mozambique como punto de comparación para efectos de nuestra tesis, por varias razones y paralelismos: la pervivencia y funcionalidad de sus esquemas comunitarios, su condición subordinada como colonia portuguesa de 1498 a 1975⁴⁷ y, el establecimiento de un régimen de tutelaje de su población autóctona parecido al nuestro⁴⁸. Descubrir paralelismos en la historia de pueblos periféricos como éste, es una

⁴⁴ Samuel Salvador Ortiz, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 16 de diciembre, 2008.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ “La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 ha significado un nuevo momento para el desarrollo de los nuevos derechos colectivos de los pueblos. En sus artículos 19 al 24 esta carta hace una relación de un número sin precedentes de derechos de los pueblos, empezando por el derecho a la igualdad y terminando con un derecho a un medio ambiente sano satisfactorio en general”. José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Derecho indígena en Mesoamérica... op.cit.*, (ver nota 31), p. 104.

⁴⁷ Cuando llegaron los portugueses en 1498, existía una fuerte influencia árabe a lo largo de la costa y, en general, una interrelación con Asia. En la Conferencia de Berlín de 1884-1885, en la que participaron las principales potencias coloniales, Mozambique se convirtió oficialmente en colonia portuguesa.

⁴⁸ “El reconocimiento formal de la existencia de una sociedad civil dividida racialmente condujo en 1929 a la adopción del *Estatuto do Indigenato* (ó Ley de Indias o de los Pueblos Indígenas). Ordenamiento que estableció una diferencia entre ‘ciudadanos de la colonia’, sujetos a las leyes portuguesas que gozan como titulares de todos los derechos vigentes en la ‘metrópolis’ y los indígenas (nativos tribales), sujetos a esa

experiencia que afila la memoria retrospectiva y puede dar profundidad y perspicacia a los enlaces.

Al revisar con mirada rápida el rostro de un país tan lejano, no podemos dejar de reconocer cicatrices propias. No obstante, la distancia espacial y de tiempo, el juego de espejos que refracta el rostro lacerado *ad infinitum* de sus tribus y pueblos esta ahí. Claramente, lo ocurrido en México a lo largo de dos siglos de vida independiente, sólo que en un lapso mucho más breve⁴⁹.

En uno de sus más recientes trabajos⁵⁰, el investigador portugués Boaventura de Sousa Santos nos hace ver que Mozambique - país de 20 millones de habitantes, con un 70% de su población viviendo en extrema pobreza y localizado al sudeste de Africa (entre Tanzania y Sudáfrica) - es un pueblo “que ha vivido inmerso desde el siglo XV en un proceso ‘globalizador’ impuesto por Occidente”.⁵¹ Proceso que lo ha hecho deambular por el colonialismo, el esclavismo, el imperialismo, el neocolonialismo y el hoy llamado *cambio estructural* en muy pocos lustros. La historia de la dominación de Mozambique se parece a muchas otras historias. Pueblos negados, sometidos, condenados a vivir formas que no les son propias.

En el contexto de su descentralización, las autoridades tribales de ese país organizan la participación de la población en la solución de los problemas de la comunidad. Son muy importantes y promueven el desarrollo local mediante el afianzamiento y consolidación de la democracia, dentro del marco de la unidad nacional. Sobre esta base, en el artículo 118 de la Constitución de Mozambique se reconoce la valía de dichas autoridades y se establece lo siguiente:

El Estado reconocerá y valorará las autoridades tradicionales que sean legitimadas por las poblaciones autóctonas y que se ajusten a su derecho consuetudinario.

El Estado definirá, de conformidad con la ley, la relación entre las autoridades tradicionales y otras instituciones, y el papel que estas autoridades deben desempeñar en la vida económica, social y cultural del país.

No obstante, la amplitud de este reconocimiento por parte del sistema jurídico estatal, las relaciones de estos niveles de decisión con los demás componentes del sistema, se han

legislación colonial y, en sus vidas diarias, a sus costumbres y leyes nativas o tribales”. Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique” en *Law & Society Review*, Vol.40, N° 1, 2006, p. 62

⁴⁹ A partir de su independencia en 1975, las etapas de su desarrollo político y social se suceden como ráfaga de imágenes conocidas: una nación, supuestamente liberada, que arrastra las excrescencias del sistema colonial que la oprimió; una etapa revolucionaria que busca recuperar el perfil cultural, distribuir mejor la riqueza y que dura menos de diez años; un sistema neoliberal débil, desregularizado y privatizado por recomendación de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que no funcionó y que lo llevó a una guerra civil; una población mayoritaria en creciente postración: elevados índices de mortandad infantil, enfermedades, sequías y grado de endeudamiento, entre otros factores y, un modelo de democracia *rescatado* por augustas instituciones financieras internacionales, que se ve obligado a hipotecar recursos en favor de intereses transnacionales. *Apud .ibid.*, pp. 40-41 y 47-48.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 39-75.

⁵¹ *Ibidem*, p.42.

vuelto cada vez más confusas y complejas. Souza Santos estima que hoy en día, no puede hablarse ya de un pluralismo jurídico en ese país, sino de dos, como resultado del cambio estructural impuesto por la lógica de la globalización: un pluralismo supranacional (compuesto por aquellas normas o reglas del juego decididas por transnacionales o sugeridas por instituciones y gobiernos *amigos* que ofrecen ayuda humanitaria a ese país en renglones específicos)⁵², y un pluralismo que podríamos considerar subnacional (que mantiene ciertos equilibrios en su interior para que el aparato estatal pueda transitar y ejercer controles mínimos sobre su población en general y sus tribus y pueblos autóctonos en lo particular)⁵³.

Desde esa perspectiva, es muy difícil la articulación de las diferentes escalas involucradas en el sistema jurídico, pues implican lógicas diferentes⁵⁴ y cruces entre ambos tipos de legalidades u ordenamientos muy difíciles de descoyuntar.⁵⁵ Desde la perspectiva de la globalización neoliberal, las autoridades tradicionales de la tribus y pueblos autóctonos son el ejemplo paradigmático de lo que no puede ser globalizado en África. Desde esa perspectiva, lo que no puede ser globalizado carece de interés para la globalización neoliberal, y por lo tanto, puede ser fácilmente estigmatizado como un particularismo curioso, un obstáculo para la apertura de las sociedades africanas a las ventajas de la economía de mercado y a la democracia liberal. Sin embargo, lo que constituye el objeto de estigmatización probablemente sea reapropiado por grupos sociales subalternos como algo positivo y específico, como una fuente de resistencia en contra de una modernidad occidental excluyente. Es precisamente esta apropiación y resignificación, la que ha empezado a tener lugar en el ámbito del poder tradicional. Hoy día, la recuperación de lo tradicional entre las tribus y pueblos autóctonos de Mozambique y de África, lejos de ser una alternativa no-moderna para la modernidad occidental, es la

⁵² Como observa Mikel Berraondo: “En el fondo de la cuestión, el debate existente entre la privatización y los derechos humanos puede centrarse en la tensión creada entre el predominio de los derechos comerciales (libre mercado, privatización, rentabilidad máxima) y el de derechos humanos (defensa de la vida, cultura, justicia, libertad, igualdad) sobre las instituciones políticas internacionales y en la aparición de un nuevo actor internacional, aparentemente excluido de las lógicas de protección y garantías del sistema de derechos humanos, que cada vez tiene más influencia y poder en detrimento de los Estados que le otorgan espacios de su propia soberanía. Estos nuevos actores, las Corporaciones Transnacionales, aprovechan su fuerte poder económico para incidir en la planificación de las políticas públicas de los Estados y en los procesos de decisión políticos internacionales, guiándose únicamente por sus intereses comerciales y económicos, con la tranquilidad que les proporciona el saberse ajenos a la aplicación del derecho y a las responsabilidades que sí tienen los Estados respecto a sus habitantes”. Véase Mikel Berraondo López, *op.cit.*, ver nota 42, pp. 271-272.

⁵³ Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous...”, *op.cit.*, ver nota 47, pp. 46-53.

⁵⁴ Como observa Berraondo, con relación a uno sólo de los aspectos que plantea lo supranacional: “Se abre una tensión más que latente entre las corporaciones transnacionales y las organizaciones internacionales puestas a su servicio como la OMC, con las normas e instituciones nacionales [...] todas estas corporaciones transnacionales están acostumbradas a actuar al margen de la ley y sin mucha preocupación por responder ante ningún juzgado.” Mikel Berraondo López, *op.cit.*, p. 272.

⁵⁵ “El dilema de cómo articular esta legalidad dual alimenta uno de los debates más ríspidos en la África de hoy. De acuerdo con un argumento, los dos poderes y las dos legalidades deben conservarse aparte, aún si ambas son conferidas a una misma persona o esfera de autoridad. En otras palabras, las acciones de política de Estado o las acciones de la arena pública de la moderna sociedad civil deben estar basadas exclusivamente en códigos o criterios de ética moderna, mientras que las acciones y rituales de los pueblos autóctonos deben estar basados exclusivamente en códigos o criterios éticos tradicionales. De acuerdo con otro argumento, esta separación, aún si es correcta –lo que es debatible– no puede sostenerse, dado que los individuos y autoridades no pueden mantener sus múltiples identidades impermeables y sin contaminación. Es mejor, por lo tanto, asumir que la contaminación y la hibridización entre códigos y criterios es una condición ‘natural’” Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous...”, *op.cit.*, pp. 61-62.

expresión de un reclamo por una modernidad alternativa. Porque está ocurriendo a todo lo largo y ancho en África, y de hecho en todo el Sur, es una forma de globalización que se presenta a sí misma como resistencia a esa globalización⁵⁶.

No obstante lo anterior, no es de extrañar el debilitamiento estructural que aqueja a Mozambique como Estado, es decir, como miembro soberano de la comunidad internacional, al que cuesta mucho trabajo respetar sus compromisos internacionales (sobre todo en materia de derechos humanos e indígenas), y trasladarlos a su régimen interno. Un Estado-nación fallido, que ha perdido su centralidad y que, en palabras de este investigador, “actualmente dicha centralidad reside en tratar de organizar su pérdida”⁵⁷. Ello ha producido rupturas, continuidades y discontinuidades enormes, brutales, y de imprevisibles consecuencias estructurales que confirman, una vez más, el reciclaje de fórmulas de sometimiento harto conocidas de sus pueblos indígenas, pero a velocidad incrementada, dado el impacto de los cambios vividos en tan sólo 32 años de vida independiente.

5. Riesgos a futuro para México

Esperemos que en el caso de México no hayamos arribado a un callejón sin salida análogo y no se haya producido aún una ruptura del Estado de Derecho semejante. Debemos monitorear, estudiar y estar atentos al fenómeno.

Nos encontramos en un periodo conflictivo en el que, tras pasar algunas décadas centradas en la aplicación de los derechos humanos, estamos ahora viendo, cómo, una nueva etapa se abre ante nosotros, y muy especialmente ante los pueblos indígenas, en los que cualquier derecho puede ser conculcado en beneficio de los intereses privados, encubiertos bajo la aureola de la necesidad global o del interés general. La privatización es tremendamente dañina para los pueblos indígenas. Se utiliza como instrumento para conculcar derechos reconocidos en todos los ámbitos y para evitar que los Estados cumplan su responsabilidad para con el ejercicio de los derechos humanos de sus pueblos indígenas.

Por lo tanto, la privatización se utiliza para sustituir a los Estados en la explotación de recursos públicos, con lo que se elimina la responsabilidad de respetar derechos. La cuestión de los recursos naturales cobra mayor trascendencia, ya que forma parte de un derecho fundamental para los pueblos indígenas como es su derecho al territorio, el cual ha sido reconocido en diversos ámbitos e instrumentos nacionales e internacionales, pero que las corporaciones transnacionales constantemente conculcan al desarrollar planes de explotación sobre esos recursos sin tener en cuenta dichos derechos⁵⁸.

La presencia de múltiples fuerzas transnacionales interactuando en nuestro país bajo su propia lógica y esquemas, y la emergencia de poderes de facto al interior del Estado que obedecen a sus intereses particulares, son factores de riesgo reales que podrían en un momento dado, poner en entredicho la viabilidad y operatividad de un sistema jurídico integral, respetuoso de las normas internacionales asumidas por el Estado, proclive a la comunicación e interconexión de sus instancias y normas en un sistema jurídico federal

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 60 y 61.

⁵⁷ *Ibidem*, pp.43-44

⁵⁸ Mikel Berraondo López, *op.cit.*, ver nota 42, pp, 285-286.

preocupado por el desarrollo armónico de su pluralismo normativo. Como Ishan Yilmaz apunta:

La estructura completa del Derecho como un aspecto de la cultura incluye todas las normas que las personas involucradas obedecen como ley en su tradición cultural, incluyendo los sistemas de valores. Puede observarse en la condición posmoderna un incremento en la atención al discurso, a la narrativa y al lenguaje junto a la cultura legal, la ideología legal y la conciencia legal. Se ha cimbrado la fe en las posibilidades de perfeccionamiento del derecho. En el mundo del poder discursivo y las subjetividades descentradas, una nueva agenda sobre la justicia ha surgido, en la que ningún grupo está autorizado para construir una visión de mundo socialmente justo⁵⁹.

Por ahora, esta sucinta revisión nos ayuda a comprender mejor algunos de los claroscuros y dificultades sistémicas y culturales que han tenido que enfrentar los pueblos indígenas de Jalisco en sus gestiones frente al poderoso, en el ejercicio de sus derechos legítimos y en la supervivencia de sus formas de vida y regímenes jurídicos. El desafío por encontrar criterios de respeto a las diferencias y fórmulas de vinculación nuevas para que el sistema jurídico en su conjunto se retroalimente, madure y aproveche las ventajas de contar con culturas jurídicas tan diversas, no debe hacernos perder de vista la importancia de esa tarea en el tejido social a futuro: el enriquecimiento de un diálogo intercultural genuino, continuo y parejo que impulse la evolución de las mentalidades y que coadyuve a preservar la enorme diversidad de las culturas en México.

Finalmente, preguntamos a Jaime Hernández Lamas lo siguiente:

- Desde su propio conocimiento y experiencia de los nahuas de Jalisco, de las luchas internas que ha enfrentado, de las normas que han regido su vida interna, de las dificultades que ha tenido ese pueblo en la reconstrucción de su propio perfil histórico-cultural, ¿hay lecciones rescatables a ese nivel que puedan abonar a la formación de un nuevo modelo de nación para los mexicanos?

- Justamente yo analizo desde nuestra propia perspectiva de cultura occidental, cuando todavía no nos descolonizamos, uno llega a pensar que no hay alternativas. Para mí fue muy novedoso y gran parte del atractivo cuando conocí el trabajo de los indígenas fue justamente darme cuenta que hay una alternativa muy viable para reconstruir un proyecto de nación. Que es la visión de cómo debe de ser el gobierno de una sociedad desde una perspectiva de los pueblos originarios: que las autoridades manden obedeciendo; que efectivamente representen al núcleo social y que estén ellos al pendiente de lo que el gobernado les está demandando y no al revés, que es piramidal. El modelo que ellos plantean es circular, el de rotación de los cargos. El que, entre todos, sabemos todo. Y bueno, es un modelo que a lo mejor a los que estén muy imbuidos de la cultura dominante, les parezca algo fuera de orden y, no sé, cuando ve uno que ellos lo aplican en sus comunidades, uno se percató de que es un sistema efectivo.

Por ejemplo, esto de los observatorios, otra vez retomándolo. Uno aquí, en nuestras colonias, no conoce a su diputado, no conoce a sus representantes, jamás los ve uno, no

⁵⁹ Ishan Yilmaz “The challenge of post-modern legality and Muslim legal pluralism in England”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, N°2, p. 350.

sabe uno a quién acudir ante problemas de lo más significativos hasta los más simples, como es la recolección de basura, no sabemos ni con quién, los policías ni en cuenta. Mientras que allá, en las comunidades, vemos que las comunidades se organizan para reclamarle al Estado y el Estado les hace caso. Ahí vemos que si es posible y que si es viable aplicar el modelo a nuestra sociedad.

Algunos líderes nos decían, bueno, el modelo en las comunidades si funciona, pero tenemos un problema en las ciudades en las que no hay nexos entre los distintos grupos. No están articulados, ¿cómo le hacemos para articularlos? Ese sería el reto más bien, ¿cómo trasponer ese modelo... porque, si no es ése, es otro, cuando la gente de la ciudad identifica que es un modelo de organización que sale del ámbito rural dice no, no, no, ¿cómo me viene a decir el de campo cómo organizar las cosas?⁶⁰

⁶⁰ Jaime Hernández Lamas, Fragmento de la entrevista s/t realizada por el investigador (HOV), de fecha 9 de diciembre, 2008. Se incluye el reactivo y la transcripción de la respuesta.

CONCLUSIONES

He organizado esta parte del trabajo en tres segmentos específicos para efectos de claridad y sistematización de las ideas. Uno, en el que explico el resultado de las hipótesis planteadas y las vicisitudes indagatorias que me llevaron a su verificación, otro en el que bosquejo nuevas preguntas (objetivos) y posibles respuestas (hipótesis) a que la investigación podría conducir y, otro final, en donde reúno algunas propuestas concretas para el mejoramiento del campo que ha sido nuestro objeto de estudio.

A. Confirmación de hipótesis

A fin de facilitar al lector la consulta de las hipótesis originales, me voy a permitir intercalarlas al texto en bloques sangrados y numerados con números romanos:

- I. Se observan paralelismos entre la lucha de los pueblos indígenas de México por el reconocimiento de sus derechos y muchos otros pueblos del orbe, sobre todo en el periodo poscolonial. Paralelismos de fondo y forma que han culminado en el establecimiento de normas parecidas aunque de diferente naturaleza y proyección en el ámbito nacional e internacional. Es necesario abrirse al análisis comparativo interdisciplinario de dichos fenómenos y a la comprensión de los cambios legislativos que se han producido recientemente como consecuencia, no sólo para identificar semejanzas de peso histórico en torno a su origen e impacto reciente, sino para justipreciar si dichos vínculos pueden insertarse a un riguroso eslabonamiento ius-filosófico.

En esta parte del estudio, teníamos que justificar la necesidad de contar con un modelo de articulación socio-jurídico como objeto de estudio. Comencé por reflexionar en torno a la relatividad de los alcances que deben atribuírsele a todo modelo teórico en el campo científico. Luego, me concentré en la exploración de varios autores que analizaban algunas de las causas que condujeron al sometimiento de los pueblos indígenas en espacios conquistados, su transformación y pervivencia en el tiempo, la interrelación del sistema jurídico dominante y los subordinados y el sentido de esas luchas en términos contemporáneos desde una perspectiva histórico-comparativa profusa. Para ello, nos propusimos estudiar el caso de Australia y tenerlo como referente crítico, al tiempo que, revisar aportaciones monográficas y conceptuales de algunos de los representantes más insignes del pensamiento sociológico jurídico contemporáneo, quienes han abonado este campo con contribuciones valiosas desde distintos enfoques, *vgr.* la teoría de la complejidad, el estructuralismo, el neocolonialismo, etc.

Al corroborar paralelismos entre la lucha de los pueblos indígenas de México por el reconocimiento de sus derechos y muchos otros pueblos del orbe sometidos a procesos de colonización, me convencí, que, si trataba de enfocarlos desde el punto de vista ius-filosófico, dichos fenómenos correspondían a la razón de ser de procesos reiterativos, susceptibles de responder al por qué de una estructura teleológica o de finalidades. Ello nos obligó a investigar, comparar, correlacionar y tratar de esquematizar semejanzas y diferencias socio-jurídicas, históricas y culturales presentes en dichas luchas durante las

fases de sometimiento y en las etapas anteriores y posteriores a éstas en diferentes escalas: mundial, continental, nacional y local de países colonizados. Lo que nos permitió caracterizar conceptualmente la coexistencia de regímenes jurídicos en etapas evolutivas distintas, con independencia de su ocurrencia temporal. Este cauce nos llevó a explicar también la emergencia sincrónica de movimientos de los pueblos en el ámbito internacional actual, como expresiones de un pluralismo jurídico multicultural en formación, ubicándolos como factores de una transformación cultural de envergadura histórica, como resultado de acciones sociales comunicativas y de estrategias de acoplamiento estructural de los propios pueblos indígenas.

- II. Por otra parte, está la tendencia generalizada en los órdenes jurídicos que parece apuntar hacia el establecimiento de una sociedad multicultural a nivel mundial y hacia un nuevo proyecto de nación en México (a partir del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en 1992 y 2001). Paradigmas que se expresan de múltiples formas (a través de Declaraciones, Conferencias internacionales, cuerpos normativos e instituciones en el ámbito internacional) y a través de las decisiones políticas fundamentales que se desprenden del nuevo marco constitucional mexicano sobre ese tenor. Su análisis vinculativo podría no sólo llevarnos a identificar los aspectos propios de los dos niveles, sino a conocer sus aspectos complementarios y antagónicos. Con lo cual podría también afinarse una estructura teleológica firme (siempre ligada a la simple concatenación escalonada del orden jurídico interno y su subrogación al Derecho internacional), como guía-eje o aparato crítico del cual valernos para comprender mejor los cambios que se avizoran hacia el futuro. Algo útil que coadyuvaría al traslado o apropiación de experiencias del entorno internacional dirigidos a apoyar la labor de construcción de espacios armónicos y marcos jurídicos adecuados que garanticen en México la convivencia y el diálogo entre culturas y sistemas jurídicos múltiples en un espacio federal como el nuestro.

En esta parte del estudio, pude complementar lo que sería el segundo pilar de la estructura teleológica del modelo de sustentación, al caer en cuenta, que la pluriculturalidad es el sentido hacia el cual parecen perfilarse las transformaciones que tienen lugar hoy día en el plano global y al cual apuntan también las luchas de los pueblos indígenas en general. Esa vertiente de reflexión y del trabajo de concatenación u homologación investigativa me animó mucho. Me permitió ubicar gráficamente las implicaciones prospectivas, filosóficas, culturales y socio-jurídicas que el fenómeno tendría para el mundo del futuro en el largo plazo, y para un país como México, a partir del reconocimiento constitucional de su condición multiétnica y pluricultural como nación.

Cada cultura de los pueblos indígenas del mundo encierra en sí una esfera de conocimientos única que es menester preservar para beneficio de las generaciones venideras. Cada cultura posee una forma de hacer, de decir y de aplicar el Derecho que rige su vida en comunidad, que es valiosa y que garantiza su cohesión social y su supervivencia identitaria a futuro. Lo que explica y articula el predicamento que ello representará en adelante para un país como México, al tener que transitar en el siglo que vivimos de un Estado monocultural a uno pluricultural, es decir, de una nación compuesta por una sola

etnia, un solo lenguaje, un solo Derecho a una multiétnica, multilingüe y de múltiples regímenes jurídicos.

Esta parte del fundamento ius-filosófico nos permitió demostrar la hipótesis de trabajo y vincular no sólo las causas, fines y medios socio-jurídicos analizados de manera comparativa en el plano histórico y contemporáneo. También, contar con un amarre o eje articulador a lo largo del estudio, esto es, con un principio rector polisémico: la pluriculturalidad como fin (en su dimensión teleológico-jurídica), o como valor (desde el punto de vista axiológico jurídico). Al convertirse en una guía o herramienta teórico-estimativa útil de gradación, ponderación y fundamentación de los fenómenos socio-jurídicos, este basamento filosófico nos facilitó pulsar, dar cauce y orientación a nuestra investigación, y remontar el objetivo de nuestro estudio: la propuesta de articulación socio-jurídica para México como nación pluricultural en el siglo XXI, bajo un enfoque comparatista no eurocéntrico y en un contexto de relaciones jurídico estatales generalizado de elevada complejidad como resultado de la globalización, la coexistencia de subsistemas jurídicos con lógicas distintas (supra-estatales, estatales e indígenas), cuyas conexiones no son nítidas, ni impermeables a incidencias externas.

Tal reto de sustentación nos obligó también a construir un andamiaje teórico de aproximación y eslabonamiento basado, por un lado, en el principio de igualdad e interconexión plausible de sistemas jurídicos de entornos distintos, desde una perspectiva sistémico-estructuralista de la Sociología Jurídica. Y, por el otro, en los nuevos horizontes teóricos y metodológicos que ofrece el Derecho comparado, los cuales, ayudan a entender mejor el derecho como creación cultural y proporcionan una base sólida para la interpretación y análisis comparativo de diferentes sistemas y experiencias jurídicas. En el diseño y aplicación de este esquema tomé en cuenta las peculiaridades normativas derivadas de nuestra condición subordinada como país, las contradicciones de nuestro sistema político y, del propio contexto histórico y socio-cultural que las perpetúa.

Así, con un enfoque sociológico-realista fincado en la corriente tridimensional o funcionalista del Derecho, el aparato crítico me permitiría hacer interpretaciones jurídicas fundadas, así como desplazamientos analíticos horizontales, verticales o transversales a lo largo de la estructura jerárquica de los ordenamientos en estudio (lo que podría considerarse un análisis multidimensional), identificar experiencias jurídicas compatibles en lo sociológico jurídico como base para validar la convergencia de distintas tradiciones, influencias jurídicas y fórmulas de solución a problemas de pluralismo jurídico de otros contextos normativos; así como, para aprovechar las posibilidades que ofrece la armonización jurídica como vehículo eficaz de traslado y recepción de soluciones normativas a problemas del pluralismo de nuestro entorno. Un instrumento fiable que cubrió la segunda hipótesis planteada en un inicio y que propició una pléyade de comparaciones fructuosas en el desarrollo de la investigación.

- III. El reto de articulación del sistema jurídico indígena a nivel federal es de una elevada complejidad. Habrá que analizar y estimar primero a la luz de la estructura teleológico-comparativa apenas esbozada dos dispositivos específicos cuyo diagnóstico es indispensable realizar: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal para prevenir la

discriminación. Ello, a efecto de comprender no sólo las nutrientes, orientación e impacto de este esfuerzo legislativo federal en la esfera del reconocimiento, sino también para probar el instrumento de análisis en la identificación de lagunas, diferencias y semejanzas que guardan dichos ordenamientos respecto de disposiciones internacionales sobre la materia. Esta ruta de análisis podría llevarnos a abrir brecha, identificar contradicciones, campos nuevos, conceptos y criterios de aproximación que haría falta desarrollar e incorporar para poder apoyar la labor legislativa a escala nacional con proposiciones de vinculación concretas, flexibles y conceptos menos propensos a reproducir esquemas de dominación en sistemas federales como el mexicano.

La tentativa de hacer una propuesta de articulación socio-jurídica consistente bajo los parámetros teóricos y iusfilosóficos sustanciados, sería de una elevada complejidad investigativa para nosotros. Aunque no implicaba realmente modificar los objetivos y supuestos de esta hipótesis dirigidos a precisar la eficacia del reconocimiento de la pluriculturalidad y los derechos indígenas en el sistema federal y local de México, nos dimos cuenta que ese reto exigía redimensionar la escala del estudio.

A nivel federal, por ejemplo, fue necesario conocer a fondo las interrelaciones entre tres niveles de la escala jerárquica que integran la legislación federal vigente en el campo de los derechos indígenas y estudiar también los impactos socio-jurídicos que dichos niveles ejercen sobre el campo de estudio. Lo que implicó un análisis de las dimensiones interactuantes, de la interjección de los ordenamientos y compromisos internacionales aplicables en la materia, de los preceptos constitucionales que formaron parte de la reforma de la Constitución Federal de 2001 y realizar el diagnóstico de la situación que guarda la legislación que supone reglamentar dichos preceptos.

Para empezar, a la luz de la estructura teleológico-comparativa delineada anteriormente, procedimos a estudiar la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aunque en un principio no teníamos contemplado llevar a cabo esta tarea, dado que dicho cuerpo de normas sería aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas hasta septiembre de 2007 (esto es, en pleno trayecto investigativo), lo hicimos, por su importancia histórica y por otras razones poderosas. Pese a que se trata de un documento no vinculante para México y, pese a que el gobierno mexicano lo aprobó, condicionando algunas de sus normas, su estudio resultó crucial para reforzar la comprobación de las hipótesis antes sistematizadas (I y II) y, para sustanciar las que entrañaba la nueva etapa del estudio (esto es, la hipótesis III, cuya comprobación ahora sintetizamos). Este documento representa la culminación de los esfuerzos y luchas de los pueblos indígenas en foros internacionales a lo largo de varias décadas, colocándose a la cabeza de cualquier intento de armonización en materia de derechos indígenas. Se trata de una norma orientadora que recoge además, no sólo muchos de los principios y normas contenidos en instrumentos jurídicos que si son obligatorios para México, como miembro activo de la comunidad internacional; sino porque desde el punto de vista ius-filosófico, consagra los derechos de los pueblos indígenas como derechos fundamentales sociales e individuales.

Esta categorización nos proveyó de elementos suficientes para proceder al análisis comparado de la reforma de nuestra Carta Magna de 2001 (artículos 1° y 2°), donde pudimos verificar los aspectos armónicos y las diferencias que separan a nuestro marco constitucional de los principios y normas contenidos en la Declaración Universal y en otros instrumentos internacionales vinculantes para México que regulan los derechos indígenas (entre los cuales, destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989). Por otra parte, nos permitió ponderar los alcances de la diversidad cultural y de la libre determinación de los derechos indígenas que el legislador constituyente quiso proteger como derechos de igualdad y de libertad, respectivamente, en el artículo 1° y 2° constitucionales. Asimismo, identificar algunas limitaciones atribuibles a la falta de explicitación del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público (por cuanto a los derechos relativos a la libre determinación contenidos en las normas generales y en las fracciones del Apartado A del artículo 2° constitucional). Por último, nos llevó a clarificar las disyuntivas que planteaba la remisión del reconocimiento de los derechos indígenas a la esfera de competencia de las entidades con población indígena.

No obstante esto último, en el marco de la tradición jurídico-social de nuestro sistema constitucional, como parte cardinal de nuestra tarea de eslabonamiento del plano federal, tuvimos que convenir en tres aspectos fundamentales: dar a esos preceptos la estatura de garantías constitucionales, lo que lleva a suponer que confiere derechos subjetivos definitivos y vinculantes a los pueblos indígenas y obligaciones correlativas al Estado, haciendo las diferenciaciones inherentes a los sujetos jurídicos involucrados respectivamente en las relaciones jurídicas del apartado A y B del artículo 2° de la Constitución federal. Por otra parte, cimentar como supuesto cognitivo la susceptibilidad de una armonización jurídica facilitada en materia de los derechos sociales fundamentales de los pueblos indígenas, sobre un criterio innovador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitido en 1999, que otorgó a los instrumentos internacionales ratificados por México la misma jerarquía suprallegal que la Constitución, siempre que no contraviniesen artículo alguno de la misma. Por último, intentar probar la armonización y el traslado de soluciones normativas sin tener que reformar el texto constitucional, habida cuenta de los resquemores políticos y pruritos de balcanización que suscita el tema para muchas personas y especialistas del país.

A pesar de las limitantes acotadas, nos dimos a la tarea de diagnosticar y tratar de caracterizar el campo de los derechos indígenas en el siguientes nivel de la escala jerárquica. Abordamos por ello, el estudio crítico de los dos únicos instrumentos reglamentarios de los preceptos constitucionales reformados en 2001: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (reglamentaria del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas [reglamentaria del artículo 2° de la misma (en específico, parte del primer párrafo, la fracción IV del Apartado A, las fracciones II y VI del Apartado B)], señalando sus fortalezas, debilidades y alcances. También, revisamos y comparamos las convenciones y compromisos internacionales asumidos por México en los respectivos campos regulativos. Nos sorprendió encontrarnos con una profusión de normas e instrumentos significativa en lo concerniente a la no discriminación y a los derechos

lingüísticos que pueden ser incorporados a nuestro sistema jurídico en el campo de los derechos humanos en general, y en el de los derechos indígenas en particular.

Dado que el objeto de regulación de estas leyes es muy importante para transformar y superar los atavismos culturales que dominan el contexto social del México de hoy, quise comparar su análisis con el estudio socio-jurídico de dos entornos disímiles que, al igual que nuestro país, también hacen reconocimiento de su condición de Estados multiétnicos y pluriculturales: Venezuela y Canadá, dos países del continente americano que pertenecen a tradiciones jurídicas distintas. El análisis exploratorio abarcó no sólo los antecedentes históricos, de contexto social, de estudio de los esquemas constitucionales, normas secundarias e instituciones que regulan a los pueblos indígenas de esos entornos, sino el análisis de su comportamiento internacional como Estados-nación en los últimos tiempos y sus esfuerzos por armonizar sus sistemas jurídicos con los compromisos adquiridos por cada uno de ellos en la materia.

Como resultado de esta ruta analítica transversal, sacamos en claro un buen número de puntos de contraste. Nos dimos cuenta que es posible aprovechar la existencia de órganos y experiencias jurídico-sociales prometedores en el caso de Venezuela y Canadá, que pueden coadyuvar a subsanar algunas de las deficiencias programáticas, de estructura y poder decisorio de los órganos de autoridad mexicanos encargados de aplicar las leyes en materia de derechos indígenas, esto es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Finalmente, pudimos comprobar que era menester auxiliar al legislador ordinario nacional en la tarea de detección de campos secundarios que aún faltaban por reglamentar del artículo 2° de la Carta Magna

Esto último, nos llevó a diseñar una propuesta de ley orgánica, cuyos pormenores explicaremos más adelante (en la parte conducente a las proposiciones concretas), que terminaría por anudar el eslabonamiento de normas a nivel federal en concordancia con la tercera hipótesis del estudio y así porfiar en la tentativa de articulación socio-jurídica integral que nos impusimos como objetivo general de la tesis.

- IV. Con el mismo enfoque analítico y de relación transversal implicada, habrá que estudiar a fondo y caracterizar no sólo el tratamiento que se da a la pluriculturalidad y a los derechos indígenas en el sistema positivo de Jalisco (constitución y normas secundarias), sino la costumbre jurídica que rige la vida misma de sus dos grandes comunidades: los sistemas normativos de los wirrarika (al norte del estado) y de los nahuas (que residen al sur de la entidad). La tarea a este nivel es pertinente por dos razones de peso que parecen cerrar el aparato crítico del estudio: por un lado, la costumbre jurídica como fuente principal de un sistema jurídico *imperfecto* (como se ha dado en llamar al Derecho internacional), guarda correspondencia directa con la costumbre jurídica de los pueblos aborígenes y con la naturaleza de las normas del Derecho Indígena. El reto de insertar normas cuya validez está sujeta a la ratificación de los Estados que suscriben acuerdos, y normas que tienen que coexistir con sistemas jurídicos legislados bajo la óptica de culturas dominantes hacen las cosas, supuestos y

situaciones muy parecidas. Por otro lado, está el desafío mismo por encontrar fórmulas de vinculación jurídica eficaces por su traslado, sino por su incidencia en el tejido social a futuro, esto es, el enriquecimiento paulatino de un diálogo intercultural genuino y parejo, indispensable para impulsar la evolución de las mentalidades y preservar la riqueza y diversidad de culturas en México en cumplimiento con los fines que persigue el dispositivo constitucional. .

A efecto de agregar el nivel estatal a nuestro objeto de estudio bajo los mismos supuestos teóricos y iusfilosóficos, hicimos una revisión amplia de los antecedentes históricos y del contexto socio-jurídico y cultural de Jalisco. Como parte de dicho estudio, realizamos el análisis jurídico del marco constitucional y de la legislación secundaria que rige la materia de derechos indígenas en la entidad. El artículo 4° de la Constitución Política de Jalisco fue reformado en 2004, la reforma consistió básicamente en la transcripción del texto del artículo 2° de la Constitución federal y su adecuación al ámbito estatal. Por su parte, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de Jalisco aprobada en 2007, siendo reglamentaria del artículo 4° antes mencionado, hizo el reconocimiento de los derechos indígenas de los dos pueblos asentados actualmente en su territorio, los wixárika y los nahuas que habitan, respectivamente, al norte y al sur de la entidad.

Al realizar la investigación y el análisis socio-jurídico de este último ordenamiento, se comprobó el enfoque unidireccional que tiene la mayoría de sus preceptos, los mecanismos de control que ejercen las autoridades estatales y municipales sobre ambos pueblos indígenas, las limitaciones que adolece la norma para garantizar una consulta eficaz de las decisiones que afectan a éstos y las dificultades que plantea el dispositivo en términos de armonización de normas, principios y criterios internacionales. Esto explica, por un lado, que la legislación reglamentaria estatal haya facilitado al gobierno de Jalisco coordinarse con el gobierno federal y los gobiernos municipales para impulsar políticas y estrategias de modernización y asimilación forzada en los últimos dos años. Por el otro, que haya propiciado nuevas estrategias de resistencia social por parte de los pueblos mencionados.

Posteriormente, abordamos el estudio de los regímenes jurídicos del pueblo wixárika y del pueblo nahua del sur de Jalisco. Último eslabón de la escala jerárquica del sistema mexicano, cuya revisión socio-jurídica emprendimos para demostrar la hipótesis final de la investigación (IV). Al intentar profundizar en los antecedentes históricos, sociales y culturales de dichos pueblos, así como en sus regímenes jurídicos, hicimos conciencia de varios aspectos significativos que les son comunes. Por una parte, que la cosmovisión, percepción de la realidad, formas de pensamiento y de vida que han generado las expresiones culturales singulares de cada uno de ellos son totalmente distintas a los de la cultura occidental, al estar vinculados a un conocimiento integral de la naturaleza y del hábitat donde residen.

Dichas diferencias han nutrido su vida cotidiana, su sentido de la ética, su compromiso comunitario, su respeto a las tradiciones y a las normas de los sistemas jurídicos que los rigen, lo que hace comprensible la eficacia de dichos sistemas para mantener la cohesión social de sus comunidades y de sus miembros a través de los siglos. Asimismo, comprobamos que los dos sistemas jurídicos tienen capacidad adaptativa y de

interlocución con el poderoso. Han sabido absorber normas e instituciones de la cultura jurídica dominante (sobre todo el Derecho Wixárika), o se hallan en un proceso de rescate y reconstrucción de sus instituciones y autoridades tradicionales (como es el caso del sistema nahua).

Al hacer el estudio de interrelación sistémica e impacto socio-jurídico nos dimos cuenta de varias cosas. Por una parte, que los dos pueblos mantienen vasos comunicantes entre sí, con otros pueblos indígenas del país y con actores no tradicionales que participan en foros internacionales y que coadyuvan a cristalizar cambios legislativos notables, lo que resulta interesante desde el punto de vista de verificación socio-vinculativa entre la esfera global y la local. Por otra parte, que los dos pueblos indígenas comparten un aspecto en común no muy encomiable: tener que enfrentar presiones constantes sobre sus recursos naturales, sus conocimientos ancestrales y la integridad de sus territorios por parte de actores y grupos de poder nacionales y extranjeros que actúan intermitentemente en las respectivas zonas buscando sustraer información, explorar el hábitat circundante o imponer sus propios intereses económicos (*vgr.* grupos de investigación, empresas de inversión, consorcios de exploración minera o forestal, corporaciones transnacionales dedicadas a la explotación de recursos específicos, etc.). Amenazas que, en ocasiones, se traducen en incursiones, exploraciones, invasiones o explotaciones que no pueden ser eludidas fácilmente, dada su validación unilateral por parte de autoridades gubernamentales a través de esquemas, permisos y concesiones. Algunas de esas decisiones, tal como lo corroboramos al analizar comparativamente el caso de Mozambique al final del estudio, se emiten con base en tipos de legalidad, ordenamientos o compromisos concertados previamente entre el Estado y dichos grupos o empresas internacionales. Lo que explica que, los dos pueblos hayan tenido que estar alertas y utilizar todos los intersticios, recursos y mecanismos jurisdiccionales que ofrece el sistema jurídico estatal, federal e incluso del ámbito internacional, para preservar sus derechos culturales, su espacio territorial y sus recursos naturales.

B. Nuevos horizontes de investigación

Ahora bien, hemos finalizado el estudio e intentado resumir a grandes rasgos la forma en que, a lo largo de los capítulos de la tesis, fuimos verificando las hipótesis que nos planteamos al inicio. Sin embargo, la propia investigación siembra dudas, incógnitas e interrogantes que es necesario dilucidar, porque plantean nuevos retos e hipótesis que nos ayudan, por una parte, a poner en perspectiva los alcances del propio estudio y por la otra, a visualizar nuevos espacios de investigación.

Cabe hacer énfasis, en primer lugar, que nuestro estudio es una investigación limitada: no abarca, ni pretende abarcar todos los problemas que hoy enfrentan los pueblos indígenas. Por ejemplo, dejamos fuera del encuadre lo relativo al fenómeno de la migración indígena contemporánea. Es decir, no lo incorporamos a nuestro objeto de estudio, ni a las hipótesis de nuestro trabajo desde un principio, pues exigía el concurso de disciplinas adicionales, un corpus teórico distinto y un tratamiento especial para conocer a profundidad la problemática socio-antropológica que viven y enfrentan a diario esos pueblos en la actualidad.

Sin embargo, se trata de un campo fértil que es complementario a nuestro objeto de estudio y que suscita muchas preguntas y cuestionamientos interesantes, si uno piensa en los cambios de orden lingüístico, generacional, demográfico, económicos o culturales que sufren esos grupos ubicados fuera de su hábitat natural y en un entorno urbano. Son temas en sí de importancia nodal para hacer estudios socio-antropológicos y jurídicos. Asimismo, las incidencias o impactos socio-culturales que las urdimbres urbanas ejercen sobre esos grupos y a su vez, que ejercen éstos en el tejido social próximo y en las comunidades de origen. Se trata de transformaciones que justifican estudios que se sumen a los esfuerzos hechos en el campo de estudios de las migraciones y que realizan otros especialistas (como geógrafos, antropólogos, juristas, politólogos, sociólogos, psicólogos, internacionalistas, entre otros). En este sentido, creemos, que los pueblos y grupos indígenas que se desplazan a las ciudades y centros urbanos del país, los que emigran hacia el exterior o que inmigran hacia México son cruciales para descifrar otras de las varias facetas que plantea el tema de la pluriculturalidad para la nación en el siglo XXI.

Por otra parte, parece válido preguntarnos, si el modelo de correspondencias que hemos propuesto como objetivo principal del estudio puede considerarse como un trabajo cerrado o definitivo desde el punto de vista temporal. A lo que tenemos que responder con un no rotundo, sobre todo si consideramos que hemos entrado en una etapa de turbulencias y acelerada crisis financiera a nivel mundial. La emergencia e impacto de variables imprevisibles necesariamente hace relativo cualquier modelo que se jacte de esquematizar fenómenos socio-jurídicos dinámicos y complejos.

Aunque, en general, las causas socio-jurídicas e históricas detectadas en la investigación siguen vigentes, es pertinente monitorear y registrar las disyuntivas que plantea la recesión generalizada, ya que pueden acelerar o retrasar sensiblemente la transición hacia la pluriculturalidad. Por otra parte, el dilema entre localidad y globalidad está en vilo hoy día para muchos geógrafos, planificadores y economistas. La falta de regulación internacional en materia financiera, el libre comercio impulsado por las grandes potencias y corporaciones y, la necesidad de intervención de los Estados para regular los factores de la producción son elementos de importancia medular hoy y en el futuro mediato.

Por otra parte, está el elemento de la pluriculturalidad que planteamos como finalidad del andamiaje ius-filosófico del modelo. Podríamos decir que es tan vasto, que por razones de extensión, acotamiento e inserción del tópico al campo de estudio, tuvimos que tocar sólo aspectos relevantes para los pueblos indígenas. Quedan en el tintero muchas preguntas todavía, *vgr.*, ¿cómo concebimos un mundo pluricultural en el futuro? ¿De qué manera puede aterrizar esa visión en la vida cotidiana? ¿Qué tanto nuestras concepciones fijas deben cambiar en lo jurídico, en lo económico, en lo político y en lo social para hacerla posible en México? ¿Hasta qué punto el Derecho puede ser un facilitador para que esa finalidad o *desideratum* cristalice o se cumpla en la vida concreta? Preguntas todas de gran importancia que pueden ser contestadas por separado o ser objeto de estudios amplios, o restringidos a minorías o grupos específicos, ya desde alguna rama de la ciencia jurídica, ya desde la perspectiva de otras ciencias sociales. Pienso que México tiene un potencial enorme en términos de campos de investigación a futuro en este terreno, dada la variabilidad de problemas generados por su composición demográfica y cultural presente,

las nuevas formas en que se interrelacionan las minorías y los pueblos indígenas con la sociedad mayoritaria y la propia experiencia histórica acumulada que permitió el florecimiento y convivencia de horizontes culturales tan disímolos por milenios.

En este mismo sentido, por otra parte, están los renglones político y cultural. Resultaría ingenuo pensar que un inteligente manejo e interpretación de fenómenos humanos y de normas jurídicas en diferentes escalas sea lo suficientemente exhaustivo para abarcar todas las facetas que entrañan esas dimensiones. Quedan lagunas pendientes que requieren de estudio. Aunque los dos aspectos fueron abordados y ligados al análisis socio-jurídico al diagnosticar el estadio del pluralismo jurídico en formación del sistema mexicano (a través del recorrido que hicimos por contextos y niveles de supra subordinación de la escala jerárquica del Derecho), el campo de lo cultural y el rol del Estado mexicano es enorme y da lugar a muchísimas interrogantes. Máxime si dichas interrogantes se abren a la comparación. En este sentido, cabe preguntar, si la ambigüedad mostrada por el Estado mexicano en materia de derechos indígenas es privativa de México y, si los fenómenos de disociación cultural entre pueblos indígenas, autoridades y la sociedad mayoritaria también lo son. A lo que habrá que contestar que no. Mi hipótesis en este caso sería que, no importa el país de que se trate (metrópoli o ex-colonia), el aparato del Estado y los sistemas jurídicos propenden a restringir a los pueblos aborígenes los derechos básicos de que goza el resto de los ciudadanos. Supuesto que, obviamente, sería menester demostrar.

Sin embargo, así se trate de Australia, Mozambique o Canadá (que fueron los contextos y sistemas que más estudié), la presencia viva de los indígenas siempre incomoda a la contraparte moderna (gobernantes, legisladores y jueces), causa también desasosiego entre la población mayoritaria dominante. Lo que redundaría quizás en la formulación de una segunda interrogante generalizada que parece axial y que está ausente en nuestro estudio: ¿Serán únicamente los problemas de estructura marcados por la presencia de diversas legalidades operando en un Estado heterogéneo, los que se erijan como muro socio-jurídico para atisbar hacia un pluralismo jurídico armónico? No lo creemos. Tenemos la impresión de que falta voluntad política para desafiar las cosas, lo que implica un diálogo no persuasivo con las otras culturas y la disposición al cambio de la propia. De ahí que, la retórica que se desprende al analizar discursos políticos de varios países resulte tan parecida. Se recurre constantemente al motivo argumentativo, autorreferencial y abstracto para evitar compromisos y toma de decisiones políticas fundamentales en relación a los pueblos originarios.

Lo mismo ocurre en el plano económico desde una perspectiva comparativa amplia. Hay aspectos económicos que, aunque dejamos fuera de nuestro foco de atención, no pasaron desapercibidos para nosotros. Por ejemplo, no sólo en México, sino en varios de los países estudiados vimos esquemas parecidos de apoyo económico y mecanismos jurídicos que el Estado modela para ejercer control directo o indirecto sobre los recursos naturales a que tienen acceso los pueblos indígenas (incluso en aquellos contextos en que se otorga a los indígenas un status autonómico sobre espacios extensos, como en Canadá). Por ejemplo, mecanismos alternos de titulación de tierras, proyectos de desarrollo de infraestructura, comunicaciones, turismo, servicios educativos, sanitarios, etc. Lo que suscita nuevas interrogantes, ¿Se trata de derechos programáticos realmente, de

mecanismos para convencer a los pueblos indígenas de beneficios o de ventajas económicas concretas y asequibles, o bien, de fórmulas para imponer un cierto tipo de modelo de desarrollo? Un ámbito que estamos seguros dará lugar a muchos estudios en el futuro. Suponemos, que los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas siguen despertando apetito a los gobiernos, corporaciones e inversionistas en muchos países y regiones.

Por otra parte, uno se pregunta si el tratamiento de los derechos indígenas como derechos fundamentales del ser humano en la dimensión individual y social de la Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, logrará superar las viejas rencillas iusfilosóficas y doctrinarias que por largo tiempo se han producido entre juristas comunitarios y los que afirman la inexistencia de derechos colectivos. Es de suponer que, a la larga, dicho tratamiento genere nuevos planteamientos que tiendan a conciliar ambas posturas dicotómicas y que conlleven a la transformación de los criterios en pugna.

Por último, me pregunto si la investigación está completa y si ha sido objetiva. Dentro de lo que cabe sí, sin embargo, creo que hace falta reconocer la ausencia de la voz profunda y a la vez humilde del que está siendo objeto de estudio. A veces se le tiene como amenaza, a veces se le exalta como panacea. Sin entender a ciencia cierta la carga cognitiva que esto implica para el aprendizaje del propio observador, que es, el de correr esa malla que nos salva de la mirada del otro o de la propia mirada. Esto nos lleva a pensar, que el encuentro o diálogo entre culturas es una simiente aún en muchos sentidos y en muchas personas, llámese intelectuales, políticos, sociólogos, antropólogos o juristas.

C. Propuestas

Ahora bien, quiero formular algunas reflexiones finales y hacer algunas propuestas concretas:

1.- Desde una visión de conjunto, nos damos cuenta, que ha sido posible urdir y sistematizar un modelo de articulación teórica, epistemológica y iusfilosófica que, por lo visto, permite engarzar, detectar, interpretar, comparar, colegir y simplificar fenómenos socio-jurídicos de una elevada complejidad en escenarios múltiples, como es el campo de los derechos indígenas.

Aunque el modelo fue construido como herramienta confiable para la demostración de las hipótesis de articulación de este trabajo - relacionadas con esa área de estudio y en el marco de las disyuntivas que plantea el tránsito hacia un sistema jurídico pluricultural más armónico y equilibrado en un Estado federal como el nuestro- pensamos que el modelo podría resultar transferible.

Esto es, ser útil como base para hacer propuestas de estudio y eslabonamiento parecidas en otros campos del conocimiento socio-jurídico. Pensamos que el modelo facilita la comparación sustanciada de problemas humanos, experiencias y fórmulas de solución jurídica que se da a problemas análogos de otros entornos y países. Permite además conocer y ubicar cambios jurídicos que se producen en el ámbito internacional,

como resultado de la propia configuración y sistemas de trabajo de algunos foros internacionales que concitan al diálogo entre grupos interesados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y representantes de los Estados-nación. Asimismo, hace posible explorar las posibilidades de engranaje, vertebradura e impacto de la legislación y jurisdicción internacionales en materias específicas y decidir sobre la conveniencia o pertinencia de su traslado al ámbito interno.

Ojalá que el esquema pueda resultar de interés para investigadores, estudiosos del derecho, proyectistas, legisladores o juzgadores. Aquellas personas que deseen aplicar normas internacionales vigentes, apoyar teóricamente nuevos estudios o anticipar los cambios que sea necesario sugerir, ya para integrar verticalmente sistemas normativos, ya para armonizar, como dijimos, principios, normas y compromisos internacionales en la materia de que se trate, en beneficio y renovación del sistema jurídico interno.

2.- Cabe advertir que en esta tesis decidimos abstenernos de sugerir reforma alguna al marco constitucional en materia de derechos indígenas por considerar que el momento político para hacerlo no era oportuno. Sin embargo, no es el caso que a continuación sugerimos. Se propone una reforma a nuestra Carta Magna para regular la incorporación de normas internacionales en el ámbito interno.

Desde el punto de vista sistémico, dicha reforma permitiría enlazar el modelo que hemos construido, esto es, interconectar las diversas escalas intermedias del sistema jurídico mexicano con los cambios que en materia de derechos indígenas y pluralismo jurídico se producen en la base de la estructura normativa y en su pináculo. Cabe recordar que los factores socio-jurídicos que impulsan las transformaciones del sistema internacional hacia la pluriculturalidad parecen partir de la experiencia incluyente que se gesta en la base de la estructura, esto es, en las culturas indígenas nativas. Experiencias que luego se trasladan, toman forma y se resuelven como normas internacionales, gracias a un diálogo que no permite ignorar ni sobrestimar a los interlocutores de diversos foros internacionales y que soporta las divergencias y pluralidad de las opiniones. Esto ha transformado, por supuesto, el clima y el panorama contemporáneo del sistema jurídico internacional que impulsa la Organización de las Naciones Unidas y el propio conjunto de naciones que, como México, participan activamente como entidades soberanas en materia de derechos humanos y derechos indígenas (a través de tratados y convenciones, organismos y mecanismos que procuran su cumplimiento).

La reforma en este sentido, creemos, sería muy benéfica para el sistema interno, impulsaría el desarrollo del pluralismo jurídico en México y preservaría la riqueza y evolución de las culturas indígenas de nuestro país.

En el plano jurídico, la reforma que se propone consistiría en la inclusión de uno o varios dispositivos descriptivos o genéricos a la Constitución federal que determinen cuáles normas pasan a formar parte de él. La opción descriptiva enunciaría las normas y los principios de derecho internacional general o común, las referidas a derechos humanos (contenidas en Declaraciones y Resoluciones de la ONU o sus organismos especializados); las normas vinculantes prescritas en convenciones internacionales suscritas por el gobierno de México y ratificadas por el Senado de la República, así como, las emanadas de órganos

competentes de organizaciones internacionales de las cuales México sea parte. Si se opta por una técnica menos descriptiva, el precepto podría constreñirse a declarar que el derecho internacional, incluyendo las normas y principios generalmente reconocidos en el ámbito internacional (especialmente, los derechos humanos), forman parte del derecho interno.

Por otra parte, sería conveniente que, en cualquiera de las opciones a elegir, se especifique que las normas que regulan la costumbre internacional y los derechos humanos (incluyendo obviamente, los derechos fundamentales de los pueblos indígenas), se consideren normas auto-aplicativas, esto es, normas que forman parte del derecho interno sin requerir de acto de implementación legislativo o administrativo alguno para su aplicación directa a nivel federal, estatal o municipal, y que, dichas normas se interpretarán de conformidad con las Declaraciones, Tratados y acuerdos internacionales que regulen las materias concernientes, suscritos por el gobierno de México y ratificados por el Senado de la República. De esta manera, el sistema judicial tendría que aplicarlas y las víctimas de violaciones de derechos fundamentales de los pueblos indígenas, podrían solicitar su cumplimiento por vía judicial ante tribunales federales.

Esto último, nos hace pensar que, posiblemente, sea necesaria también la modificación del artículo 133 de la Constitución, en el sentido de consagrar la preeminencia de esas normas internacionales sobre las leyes, en caso de conflicto.

3.- Se propone reformar la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, ya que es producto de una deficiente traslación del contenido de los principios de libertad e igualdad consagrados como derechos individuales y sociales fundamentales en el artículo 1º constitucional y del espíritu que llevó al legislador constitucional a incluirlo como parte de la reforma de 2001. La adecuación debe ser amplia, esto es, abarcar la modificación de las partes sustantivas y adjetivas del texto vigente. Por un lado, establecer medidas eficaces para prevenir la discriminación; esto es, normas tendientes a anticipar, prevenir y asegurar la prohibición de toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos Y, por la otra, medidas positivas y compensatorias para eliminarla, es decir, normas que establezcan las bases de un régimen integral, definitivo y vinculante de acciones correctivas y de prestaciones que otorguen derechos subjetivos específicos a los pueblos indígenas, u otros grupos minoritarios, que son objeto de regulación, a fin de lograr la igualdad social y de oportunidades en el contexto social.

La ley debe prescribir, por otra parte, normas adjetivas o de procedimiento precisas y claras, y debe dotar al órgano encargado de aplicarla, el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (el CONAPRED), con poder decisorio suficiente para promover, defender y vigilar los derechos fundamentales inherentes y para garantizar y exigir el cumplimiento de las obligaciones, esto es, para imponer sanciones. Esta propuesta nos parece pertinente habida cuenta de la magnitud, profundidad histórica y complejidad del problema de discriminación en México, en especial, del segmento social que la ha sufrido por siglos, esto es, los pueblos indígenas de nuestro país.

4.- Se sugiere reformar la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, ya que resulta insuficiente como norma reglamentaria y de enlace de diversos dispositivos

constitucionales que consagran garantías individuales y sociales en relación a las lenguas [principalmente del artículo 2° (en especial, del primer párrafo, la fracción IV del Apartado A, las fracciones II y VI del Apartado B), así como del artículo 1° y 3° de la Carta Magna]. El objetivo de la ley es bastante complejo y polivalente, siendo su eje o principio rector, la igualdad de los desiguales en materia de lenguas en el país como sustento de la diversidad cultural. Busca proteger y coordinar en las entidades federativas un amplio espectro de derechos relacionados con la preservación, reconocimiento, validación, difusión, enseñanza, expresión comunicativa y acceso a la justicia en las lenguas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano. La reforma que sugerimos, en este caso, comprende dos aspectos adjetivos. Por un lado, se necesita dotar al órgano encargado de aplicar la ley [el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)], con poder decisorio para poder realizar con eficiencia sus múltiples funciones. Esto es, hacer cumplir las normas ya previstas por la propia ley, a efecto de instrumentar los objetivos que caen en su esfera de competencia o implementar acciones de coordinación que deba realizar con las entidades federativas. Lo que implica incorporar preceptos que especifiquen normas sancionadoras en caso de incumplimiento. Por otra parte, ante la ausencia de recursos, deben incorporarse a la ley medios o procedimientos para que los sujetos activos de la relación, en este caso los pueblos indígenas, puedan exigir el cumplimiento de las garantías individuales o sociales de libertad e igualdad que la propia ley supone proteger.

5.- Se propone legislar una ley reglamentaria de todas aquellas fracciones del artículo 2° constitucional que no han sido legisladas en materia de derechos indígenas.

a) Esta ley debe ser capaz de eslabonar los distintos niveles regulativos que componen el sistema jurídico descentralizado en materia de derechos indígenas, incorporar normas, principios y compromisos internacionales vigentes en ese campo, clarificar la falta de explicitación o ambigüedades del precepto constitucional (como sería el caso de los derechos indígenas como derechos sociales fundamentales ó de los pueblos indígenas, como sujetos de derecho público, en ejercicio de las normas generales y las fracciones del apartado A del artículo 2° constitucional), así como preservar los derechos de consulta de esos pueblos a través de su incorporación a espacios donde los órganos que apliquen las normas discutan y consensen acuerdos.

b) La propuesta de ley tiene por objeto reglamentar la organización de los poderes públicos encargados de aplicar el resto de los párrafos y fracciones no legisladas del artículo 2° constitucional, tanto las que corresponden a autoridades federales como estatales, así como definir los procedimientos para normar una descentralización ordenada de las funciones que correspondería atender a las entidades federativas en cumplimiento a lo prescrito por el precepto constitucional.

c) Para su entramado, es necesario recurrir al concepto de interlegalidad, que supone la convivencia y transformación dinámica de culturas jurídicas interactuando en un mismo espacio a partir del diálogo, la negociación, el aprendizaje compartido y la generación de nuevas normas jurídicas. Dicho encuadre teórico, de algún modo presente en México, en la base misma de la reforma constitucional (al remitir el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la esfera de competencia estatal), es necesario para prefigurar los

ámbitos de competencia de los diversos niveles de autoridad, diseñar la estructura orgánica y resolver las formas variadas de relación que podrían producirse o generarse de manera abierta entre los sistemas jurídicos oficiales e indígenas, habida cuenta del mandato constitucional de consulta o participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión.

d) Las normas que forman parte de la propuesta son sustantivas y adjetivas. Las normas sustantivas tienen dos propósitos u objetivos entrelazados: el establecimiento y coordinación de un régimen jurídico descentralizado que posibilita el desarrollo del pluralismo jurídico en México y que asegura los aspectos políticos inherentes a la libre determinación de los pueblos indígenas, su participación política en los tres niveles legislativos de decisión, la integridad de sus territorios y el desarrollo armónico del pluralismo jurídico en las entidades del país (que atienden el aspecto reglamentario de las hipótesis normativas del apartado A que faltan por legislar). Y, por el otro, las normas generales que regulan la intervención de los distintos niveles de gobierno en el propósito de garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas por cuanto a lo económico, ecológico, social y cultural (y que corresponden al aspecto reglamentario de los supuestos jurídicos del apartado B, que tampoco han sido regulados).

e) Las normas adjetivas o de procedimiento de la propuesta, por su parte, definen la esfera de atribuciones y jurisdicción especial de los pueblos indígenas a nivel federal, los nexos, principios de coordinación y relaciones entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, así como los ámbitos de competencia y atribuciones de los órganos de autoridad federal y estatal encargados de aplicar la ley, los cuáles tendrían poder decisorio y se integrarían a nivel federal y estatal por un número equidistante de funcionarios designados por el Estado y representantes elegidos por los pueblos indígenas que garantizaría el principio de interlegalidad.

6.- Por último, se propone reformar la Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 11 de enero de 2007, a efecto de adecuarla a lo ordenado por el artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco y por el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Es necesario derogar o modificar el contenido de algunos de los dispositivos de esta ley, especialmente, los artículos que conforman los capítulos II y III del Título IV “Del patrimonio de los pueblos indígenas”, los capítulos I, II y IV del Título V “Del desarrollo humano” y todos los capítulos contenidos en el Título VII “Del desarrollo económico sustentable”. Dichos preceptos contravienen abiertamente los principios y disposiciones de la Constitución Federal y de la local vigentes, por otorgar al Ejecutivo estatal y a los gobiernos municipales un poder centralizado excesivo y sin fundamento sobre los territorios, recursos naturales, orientación del desarrollo social y cultural de los dos pueblos que residen en la entidad, los wixárika y los nahua. Lo cual restringe y vulnera los derechos fundamentales individuales y sociales relativos consagrados en garantía de su libre determinación.

b) Por esa misma razón, debe modificarse la configuración del órgano encargado de aplicar la ley (capítulo VII “De la Comisión Estatal Indígena), limitar sus funciones y atribuciones y dotar al Comité Consultivo de las atribuciones necesarias para operar como una verdadera instancia de consulta con los pueblos indígenas en los términos de los dispositivos constitucionales.

c) Asimismo, debe incluirse un capítulo que establezca medios, recursos y procedimientos para que los pueblos indígenas jaliscienses puedan exigir el cumplimiento de las obligaciones inherentes y preverse sanciones en caso de incumplimiento. Por último, convendría incluir en la ley un precepto específico que reglamente la traslación de normas internacionales suscritas por México en el campo de los derechos indígenas a nivel estatal y municipal, de conformidad con el propio sistema de recepción que autoriza la Constitución Política de Jalisco en su artículo 4º párrafo 2º.

BIBLIOGRAFÍA

(Fuentes consultadas)

Libros y revistas

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel, (et.al. comps.), 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- ACEVES Jorge E., TORRE, Renee de la y SAFA, Patricia, “Fragmentos urbanos de una misma ciudad; Guadalajara”, en *Espiral*, Vol. XI, Num. 031, septiembre-diciembre, 2004.
- ALEXY, Robert , “Derechos sociales fundamentales”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Miguel Carbonell, (et.al. comps.), 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- ALARCÓN MENCHACA, Laura, Palabras de LA coordinadora del Simposio *Jalisco y la construcción de un imaginario*, El Colegio de Jalisco, México, 2008, en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>. Consulta de 21 de octubre 2008.
- AMSTUTZ, Marc, “In-Between Worlds: *Marleasing* and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning”, en *European Law Journal*, Vol.11, Núm. 6, November 2005.
- ANAYA, Alejandro, (et.al.), “Derechos de los pueblos indígenas, un debate práctico y ético”, en *Renglones* Núm. 56, enero-abril, 2004.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm.118 Enero-Abril, 2007.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., c2006.
- _____, “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Derecho Internacional”, en *Derecho Internacional de los derechos humanos. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2008.
- BERNAL PULIDO, Carlos, “La ponderación como procedimiento para interpretar los derechos fundamentales”, en *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*, Cáceres Nieto, Enrique (et.al. coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., México, 2005.
- BERRAONDO LÓPEZ, Mikel, “Pueblos indígenas y recursos naturales bajo el sistema interamericano de derechos humanos. Entre la privatización y el ejercicio de los derechos humanos”, en *Revista Jurídica Jalisciense, Nueva Época, Derecho, sociedad y medio ambiente*, Año 15, N° 1, enero-junio, 2005.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo, una civilización negada*, Grijalbo-CONACULTA, México, D.F., 1989.
- _____, *Pensar nuestra cultura*, Alianza, México, D.F., 1991.
- BRUNET-JAILLY, Emmanuel, “Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective”, en *Geopolitics*, N° 10, 2005.

- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, (14ed., Porrúa S.A., México, D.F.), c1944, 1982.
- CABEDO MALLOL, Vicente, “El reconocimiento del derecho y la jurisdicción indígena en el Convenio 169 de la OIT”, en *Cuaderno de Estudio 74*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio Ordóñez y García Fong, Gustavo (coords.), IIJ/UNAM-IIJ/Universidad Rafael Landívar, julio, 2006.
- CARBONELL, Miguel, (et.al., comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- _____, “Minorías y derechos: un punto de vista constitucional”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- CASTRILLÓN ORREGO, Juan Diego en la Introducción de su libro *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, UNAM, México, D.F., c2006.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1999.
- CEBALLOS RAMÍREZ, Ramírez, Manuel, “Reseña de Cristeros y Agraristas de Jalisco de Moisés González Navarro”, en *Historia Mexicana*, abril-junio, Año 2003, Vol. LII, Núm. 004, El Colegio de México, A.C., México, D.F., 2003.
- CELANO, Bruno, “¿Podemos elegir entre particularismo y universalismo?”, en *Discusiones: Razones y normas*, Num. 5, 2005.
- CLAVERO, Bartolomé, *Derecho Indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI editores, México, c1994.
- CLECH LAM, Maivan, “Remembering the Country of Their Birth: Indigenous Peoples and Territoriality”, en *Journal of International Affairs*, Vol.57, Núm. 2, Spring 2004.
- COATES, Ken S., *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*, Palgrade Macmillan, Houndmills, 2004.
- COLE, Sam, “Dare to Dream: Bringing Futures into Planning”, en *Journal of the American Planning*, Vol, 67, Núm.1, Autumn, 2001.
- COLL, Agustí Nicolau y Vachon, Robert, “Etnicidad y derecho: un enfoque diatópico y dialogal del estudio y la enseñanza del pluralismo jurídico”, en *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los Científicos Sociales, V Jornadas Lascasianas*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio (coordr.), Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1996.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia general de México*, (coordr.), 4T, 2ª. Ed., Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, c1976, 1977.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, “Comunidades autóctonas en México (marco constitucional federal y local)”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 12, Núm.1, enero-junio, 2002.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel, (et.al. comps.), 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- CUEVAS GAYOSSO, José Luis, “La costumbre jurídica de los pueblos indígenas en la Constitución del estado de Veracruz, México (2000), de la norma a la praxis”, en *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derechos*.

- XII Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes José Emilio Rolandp (coordr.), Serie Doctrina Jurídica Núm. 179, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2004.
- DURIN, Séverine, “Redefiniciones identitarias. Sacrificio de toro e intervención institucional entre los *Wixaritari* (Huicholes)”, en *Revista de Antropología Experimental*, Núm.3, 2003.
- DUVERGER, Christian, intitulado *El primer mestizaje, la clave para entender el pasado mesoamericano*, Santillana y varios editores más, México D.F., c2007.
- EINSTEIN, Albert, citado por Isaac Assimov, *Momentos Estelares de la Ciencia*, Alianza Editorial, México, c1959, 1991.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, “Reflexiones acerca del proceso de formación de un Estado nacional en México”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Núm. 8, Año: 1996.
- FLORES, Imer B., “La concepción del Derecho en las corrientes de la Filosofía Jurídica”, en *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm.90, mayo-agosto, 1993.
- FLORESCANO, Enrique, *Etnia, estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Aguilar, México, c1997.
- GARCÍA FONG, Gustavo, “Pluralismo, Estado de derecho y derechos humanos”, en *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derechos. XII Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes José Emilio Rolandp (coordr.), Serie Doctrina Jurídica Núm. 179, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2004.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 24ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F.), c1940, 1975.
- GARCÍA RAMÍREZ, Eduardo, “Los indígenas en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos”, en *Cuaderno de Estudio 79*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio Ordóñez y García Fong, Gustavo (coords.), IIJ/UNAM-IIJ/Universidad Rafael Landívar, diciembre, 2006
- GILLIES, Donald, *Philosophy of Science in the Twentieth Century; four central themes*, Blackwell, Oxford , c1993.
- GAYOSSO Y NAVARRETE, Mercedes, “Prácticas democráticas, justicia y paz en la Sierra náhuatl de Chicotepec (Veracruz, México)”, en *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho, XII Jornadas Lascasianas*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coordr.), UNAM, México, D.F., c2004.
- GODOY, José y ROBLES, Evangelina, “La situación territorial del pueblo wixárika, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, Núm.5, marzo-abril, 2008.
- GÓMEZ QUINTANA, Jesús Alberto, “Enajenación y conciencia de clases en México”, *Universidad Abierta, revista electrónica*, en <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/G/Gomez%20Jesus-Clases%20en%20Mexico.htm>. Consulta 29 de octubre, 2008.
- GORODEZKI, Ari Rajsbaum, “Huicholes/ Wixaritari o Wixárika”, en *Pueblos indígenas de México*, <http://www.cdi.gob.mx/ini/monografias/huicholes.html>. Consulta de 4 de octubre 2008.
- GONZÁLEZ CASANOVA HENRÍQUEZ , Pablo, “El redescubrimiento de América en el nuevo milenio: ¿y si los mexicanos fuéramos mucho más “ indios”, “negros”, racistas, y

- colonizados, de lo que pensamos ser, cómo afectaría esto la defensa de los pueblos indios y del país?”, en *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2000.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Derecho Consuetudinario Indígena en México, Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblo Indios*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1994.
- _____, *Derecho Nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2001.
- _____, “El reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169 de la OIT”, en *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, (Coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.), 2000.
- _____, “El Estado pluricultural de Derecho: los principios y los derechos indígenas constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Núm.88, año XXIX, septiembre-diciembre de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
- _____, “El sistema jurídico indígena contemporáneo”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, T. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*, González Martín, Nuria, (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2006.
- _____, “¿Hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, en *Derechos Fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Carbonell, Miguel (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2002.
- _____, *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1998, 2006.
- _____, “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm.121, enero-abril, 2008.
- _____, “La reforma constitucional en materia indígena”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 7, julio-diciembre, 2002.
- _____, “La reforma indígena: Hacia una Constitución plurinacional y pluricultural”, en *Ochenta años de vida constitucional en México, (et al.)*, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 194, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c1998.
- _____. “La validez del derecho indígena en el derecho nacional”, en *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Carbonell & Pérez Portilla (coords.), Estudios Jurídicos, Núm. 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.D.F., c2002.
- _____, “Los derechos indígenas en México: ¿Hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, en *Derechos Fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Carbonell, Miguel (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2002.
- _____, “Los paradigmas constitucionales y los derechos indígenas”, en *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas*

- Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (*coordr.*), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F, c1999.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Carlos, “Territorialidad indígena y reforma agraria”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, Núm. 5, marzo-abril, 2008.
- GRESH, Alain, intitulado “Ante la Conferencia Mundial contra el Racismo, inventar una memoria común”, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 2001.
- HAWKES, David C., “Emerging Levels of Government. Indigenous people: Selfgovernment and Intergovernmental Relations, en *International Social Sciences Journal*, Vol. 53, Núm.167, Marzo 2001.
- HERNÁNDEZ LAMAS, Jaime, “La lucha por la defensa del territorio indígena”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, Num. 5, marzo-abril, 2008.
- HERRERA FLORES, Joaquín, “Prefacio, el foro social mundial como la creación de un nuevo humanismo”, en *Foro social mundial, manual de uso*, Sousa Santos, Boaventura de, Icaria & Antrazyt, Barcelona, c2005.
- IBARRA PALAFOX, Francisco, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F, c2005.
- INGRAM, David, “Can Groups Have Rights? What Postmodern Theory Tells Us About Participatory Democracy in the Era of Identity Politics”, en *Democracy & Nature*, Vol.7, Núm. 1, 2001.
- IPARRAGUIRRE, Hilda y CAMPOS GOENAGA, Isabel, (*coords.*). Presentación del Simposio *La modernización en México. Siglos XVIII, XIX y XX*, ENAH - INAH, México, 2008. Puede consultarse la versión electrónica en <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>, p.16. Consulta de octubre 20, 2008.
- JACKSON, Jean E. y WARREN, Kay B. “Indigenous Movement in Latin America 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions”, en *The Annual Review of Anthropology*, 2005.
- JIMÉNEZ-DOMÍNGUEZ, Bernardo, “Investigación cualitativa y psicología social crítica. Contra la lógica binaria y la ilusión de la pureza”, en *Revista Universidad de Guadalajara*, Núm. 17, invierno 1999-2000.
- LAM MAIVAN, C., “Remembering the Country of Their Birth: Indigenous Peoples and Territoriality”, en *Journal of International Affairs*, Vol.57, Núm. 2, Spring 2004.
- LEÓN-PORTILLA, Miguel, “Hacia una nueva relación”, en *La Jornada*, 15 de marzo, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/03/15/index.html>. Consulta de julio 24, 2008.
- LEYVA, Lucio, "Consideraciones para un México indiano", en *Ojarasca*, Núms. 31-32, México, abril-mayo de 1994.
- LUCIO LÓPEZ, Carlos Federico, “Resistencia e identidad. Procesos de etnogénesis en la Sierra de Manantlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Carlos Lucio (*et.al.*), Taller editorial la casa del mago/UACI/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, c2008.
- LERNER, Pablo, “Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 111, septiembre-diciembre, 2004.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México”, en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván, (*coordr.*), (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F.), c2002.

- _____, “Despojo y represión”, en *Ojarasca* N°124, agosto 20, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/20/oja124-despojo.html>. Consulta de 1 de octubre 2008.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, “Las Autonomías indígenas”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2002.
- LUCIO LÓPEZ, Carlos Federico, “Resistencia e identidad, procesos de etnogénesis en la Sierra de Manantlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Díaz Galván, Cesar y Domínguez Rueda, Fortino (coords.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, c2008.
- LUHMANN, Niklas, en *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann Niklas, 2ª ed., traducción de Javier Torres Mafarrete, Universidad Iberoamericana/UNAM, México, D.F., c1993, 2002.
- _____, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Alianza editorial-Universidad Iberoamericana, México, D.F., c1991.
- MANDER Jerry, *In the Absence of the Sacred, The Failure of Technology & the Survival of the Indian Nations*, Sierra Club Books, San Francisco, 1991.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Paulina, “El proceso por el reconocimiento de los derechos de la mujer en Ayotitlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Carlos Lucio (et.al.), Taller editorial la casa del mago/UACI/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, c2008.
- MASFERRER KAN, Elio, “Los derechos religiosos de las comunidades indígenas”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto, (Coord.), Serie Doctrina Jurídica, Núm. 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2002.
- MCLELLAN, J., y RICHMOND, A.H., “Multiculturalism in crisis: a postmodern perspective on Canada”, en *Etnic and Racial Studies*, Vol. 17, Núm. 4, 1994.
- MCLUHAN, Eric y Marshall, *Leyes de los medios. La nueva ciencia*, Alianza editorial/Conaculta, México, D.F., 1990,
- MCNEIL, Kent “Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance”, en *The American Review of Canadian Studies*, spring/summer, 2001.
- MEHDE, Veith, “Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms”, en *Law and Policy*, Vol.28, Núm. 2, April 2006.
- MEJÍA, Ernenek, “El recorrido de la memoria en la región de Ayotitlán”, en *Estudio histórico y cultural sobre los huicholes*, Phil. C.Weigand (coordr.), Universidad de Guadalajara, Colotlán, Jalisco, c2002.
- MERCER, David, “ ‘Citizen Minus’?: Indigenous Australians and the Citizen Question”, en *Citizen Studies*, Vol.7, Núm. 4, 2003.
- MONTES, Adelfo Regino, “Diversidad y autonomía, un aporte desde la experiencia indígena mexicana”, en *Renglones*, Núm. 56, enero-abril, 2004.
- MONTUORI, Alfonso, “Edgar Morin: A Partial Introduction”, en *World Futures*, Núm. 60, 2004.
- MORIN, EDGAR, *El Método V. La humanidad de la humanidad, la identidad humana*, 2ª ed., traducción de Ana Sánchez, Cátedra, Madrid, c2001, 2003.
- MUKHOPADHYAY, A.K., “A Radical View of Information On its Nature and Science”, en *Frontier Perspectives*, Vol. 16, Núm., 2, 2008.

- MURIÁ, José María, *Breve historia de Jalisco*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México D.F., c1994.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *La ruptura que viene, crónica de una transición catastrófica*, Grijalbo, México D.F., c2007.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando y Zaragoza Angeles, Ignacio (coords.), *Aplicación del Convenio 169 De La OIT. Análisis Interdisciplinario. XIV Jornadas Lascasianas Internacionales*, UNAM, México, D.F., c2006.
- _____, *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena, Guatemala-México, c2007.
- _____, “Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Originarios, Convenio 169 de OIT, Administración de Justicia Indígena, Perduración de la herencia colonial”, en *Documento de trabajo*, Núm. 116, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, octubre de 2008.
- _____, “Discurso inaugural. El debate de Valladolid”, en *La defensa de los derechos de los pueblos originarios, afroamericanos y migrantes. XVI Jornadas Lascasianas Internacionales*, Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.451, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2008.
- _____, “Las demandas constitucionales en Guatemala y México”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2002.
- _____, “Migración y derechos humanos”, en *Documento de trabajo*, Núm. 131, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, agosto de 2009.
- _____, “Pluralismo jurídico: una aproximación antropológica desde los Altos de Guatemala”, en *Pluralismo jurídico y los pueblos indígenas. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coordr.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2005.
- _____, “Segunda Conferencia del Sol de Medianoche. El derecho de los pueblos indígenas a su participación efectiva, Utojsjoki, Finlandia, verano del 2002”, en *La construcción del Estado nacional: justicia, paz y Estado de Derecho. XII Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.179, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2004.
- OLIVÉ, León, “Discriminación y pluralismo”, en *Derecho a la No Discriminación*, Carlos de la Torre Martínez (coordr.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- OLVERA JIMÉNEZ Isidro, “Constituciones estatales y derechos indígenas”, en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván (coordr.), Instituto de Investigaciones, Jurídicas, UNAM, México D.F.), c2002.
- ORTEGA, Humberto, y QUINONES, Genaro, “Exploring Relationships between Human Behavior and Nature”, en *International Journal of Philosophy*, July, 2008.
- ORTIZ AHLF, Loretta, “Integración de las normas internacionales de derechos humanos en los ordenamientos estatales de los países de Iberoamérica”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, 2003.

- OTERO, Gerardo y JUGENITZ, Heidi, "Forging New Democracies: Indigenous Struggles for Autonomy", en *Journal of Latino-Latin American Studies*, Vol.2, Núm. 1, 2006.
- OVERMYER-VELÁZQUEZ, Rebeca, "The Self-determination of Indigenous Peoples and the Limits of United Nations Advocacy in Guerrero, Mexico (1998-2000)", en *Global Studies in Culture and Power*, Vol.10, 2003.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma agraria*, 11ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., c1923, 1971.
- NIETSCHMANN, Bernard, "The Third World War", en *Cultural Survival Quarterly*, Vol. II, No.3, 1987.
- PAZ, Octavio, "La Revuelta", en *Corriente alterna*, editorial Siglo XXI, México, D.F., c1967. 1990.
- _____, *Sor Juana Inés de la Cruz o las Trampas de la Fé*, 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México, D.F., c1982, 1983.
- PANIKKAR Raimon, "Cross-cultural studies: The need for a new science of interpretation", en *Interculture*, Vol. VIII, Núms. 3-5, 1975.
- PEREZCANO DÍAZ, Hugo, "Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 2007.
- PERROUX, Francois, *Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico del mundo*, UNAM, México, D.F., 1982.
- PETERSON, N., y SANDERS, W., (eds.), *Citizenship and Indigenous Australians* Cambridge University Press, Cambridge, c1998.
- POPPER, Karl R., *Conocimiento objetivo, un enfoque evolucionista*, 5a ed., Editorial Tecnos, Madrid, c1972, 2007.
- _____, *The Logic of Scientific Discovery*, 6th ed., Hutchinson, s/l, c.1934, 1959.
- PEÑA, Guillermo de la, "Un concepto operativo de lo indio?", en *INI, Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas. Primer Informe*, INI-PNUD, México, D.F., 2000.
- QUIC CH, Antonio E., "El Derecho 'Consuetudinario' Maya Tz'utujil", en *Alertanet – Portal De Derecho Y Sociedad/ Portal on Law and Society*. Disponible en línea, www.derechoysociedad.org, Consulta de diciembre 23, 2008.
- QUIJANO, Aníbal, "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", publicado en versión electrónica por <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/lander/10.pdf>. Consulta 24 de octubre, 2008.
- _____, "Colonialidad del poder, globalización y democracia", en *Trayectorias*, Año 4, Núms.7 y 8, septiembre 2001- abril 2002.
- RECASÉNS SICHES Luis, *Panorama del Pensamiento jurídico en el siglo XX*, 2 Ts., Editorial Porrúa, México, D.F., c1963.
- _____, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México, D.F., c1959, 1965.
- _____, *Tratado General de Sociología*, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, D.F., c1956, 1972.
- ROBLES BERLANGA, Hector Manuel, "Propiedad de la tierra y población indígena", en *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, Lartigue, Francois y Quesnel, André (coords.), CIESAS-IRD-Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2003.

- ROBERTSON SIERRA, Margarita Teresa, “Identidad indígena en Ayotitlán”, en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Díaz Galván, Cesar y Domínguez Rueda, Fortino (coords.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, c2008.
- _____, “La casa de nuestra cultura: el territorio de los nahuas de Ayotitlán”, en *Revista Chiapas*, N° 8, 1999. Disponible en línea, <http://membres.lycos.fr/revistachiapas/No8/ch8robertson.html>. Consulta octubre 24, 2008.
- ROBLES BERLANGA, Hector Manuel, “Propiedad de la tierra y población indígena”, en *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, Francois Lartigue y André Quesnel (coords.), (CIESAS-IRD-Miguel Angel Porrúa, México, D.F.), 2003.
- ROLDÁN XOPA, José, “Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico?”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2002.
- RODRÍGUEZ, Darío, “Invitación a la Sociología de Niklas Luhmann”, en *El Derecho de la Sociedad*, Luhmann Niklas, tr. Javier Torres Mafarrete, Universidad Iberoamericana/UNAM, México, D.F., c1993, 2002.
- RUIZ, Osvaldo, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm.118, enero-abril 2007.
- SALDEN, Maxwell, “Instituciones nacionales de derechos humanos: El modelo canadiense”, en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_426718980/1%20CONG RESO/Maxwell.htm. Consulta de junio 6, 2008.
- SALVADOR ORTIZ, Samuel, “El poder local en auge. El caso del pueblo wixárika”, en *Revista de vinculación y ciencia*, Núm. 24, mayo 2008.
- SÁNCHEZ BOTERO, Esther, “Los derechos indígenas en las Constituciones de Colombia y Ecuador”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coordr.), Serie Doctrina Jurídica, Núm.92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2002.
- SAUCEDO, José Isidro, “El Estado transicional”, en *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm.112, enero-abril, 2005. Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n>, Consulta de 29 de julio 2007.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, T.I, 4ª ed., Librería Manuel Porrúa, México, D.F., c1959, 1968.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991.
- _____, *Foro social mundial, Manual de uso*, Icaria & Antrazyt, Barcelona, España, c2005.
- _____, *La caída del Angelus Novas: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, c2003.
- _____, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales; prolegómenos a una concepción posmoderna del Derecho”, en *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, Colombia, c1991.

- _____, "The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique" en *Law & Society Review*, Vol.40, Núm. 1, 2006.
- STOLCKE, Verena, *Identidades ambivalentes en América Latina (siglos XVI-XXI)*, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2008. Disponible en línea: <http://www.52ica.com/52ICA-HISTORIA.pdf>. Consulta de 21 de octubre 2008.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Ignacio, "La Alianza de Civilizaciones y el discurso culturalista de la izquierda", *Los Lunes de El Imparcial*, 3 de mayo de 2006. Disponible en línea: <http://www.ojosdepapel.com/Magazine.aspx>. Consulta de mayo 10, 2009.
- TETREAULT, Darcy Víctor, "El activismo en la Sierra de Manantlán. ¿Cómo ha contribuido a mejorar las condiciones sociales y ambientales en el ejido de Ayotitlán?", en *El pueblo nahua de Ayotitlán: pasado, presente y perspectiva*, Díaz Galván, Cesar y Domínguez Rueda, Fortino (coords.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, c2008.
- TORBISCO, Neus, "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª ed., Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., c2000, 2001.
- TORRES PERDOMO, María Electa, *Aborígenes olvidados de la Historia de Venezuela*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Integral Sustentable, Universidad de los Andes, c2007.
- TORTOSA, José María en *La agenda hegemónica, amenaza a la universidad intercultural*, Centro de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidades de Cuenca, Ecuador y de Alicante, España, 2005.
- VALADÉS, Diego, "Los derechos de los indígenas y la renovación constitucional en México", en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván (coordr.), (UNAM, México, D.F.), c2002.
- VELASCO GÓMEZ, Ambrosio, "Justicia y multiculturalismo", en *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*, Cáceres Nieto, Enrique (et.al. coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., México, 2005.
- VILLORO, Luis, "El Estado-nación y las autonomías indígenas", en *Constitución y derechos indígenas*, Jorge Alberto González Galván, (coordr.), (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F.), c2002.
- VELMAN, Max "Consciousness, Brain and the Physical World", en *Philosophical Psychology*, Año 1990.
- WALDMAN M., Gilda, "Los claroscuros de la situación indígena en la paradójica democracia latinoamericana actual", en *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derechos. XII Jornadas Lascasianas*, Ordóñez Cifuentes José Emilio Rolandp (coordr.), Serie Doctrina Jurídica Núm. 179, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., c2004.
- WEIGAND, Phil C., "Observaciones preliminares sobre la ecología histórica de la región de Los Altos de Jalisco", en *Estudio histórico y cultural sobre los huicholes*, Phil. C.Weigand (coordr.), Universidad de Guadalajara, Colotlán, Jalisco, c2002.
- WIHELM, Marco Aparicio, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*, Cedecs editorial, Barcelona, c2002.
- WILLIS, Harman en "The Scientific Exploration of Consciousness: Towards an Adequate Epistemology", *Journal of Consciousness Studies*, Vol. 1, Núm.1, Summer 1994.

- YILMAZ, Ishan, "The challenge of post-modern legality and Muslim legal pluralism in England", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, Núm. 2, 2006
- ZAPATERO José Luis Rodríguez, "España, Intervención del Presidente del Gobierno, Excmo. Sr. Don José Luis Rodríguez Zapatero, ante la 59ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas", (Nueva York, 21 de septiembre de 2004), p. 6. Texto disponible en línea:
<http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaspa040921.pdf>. Consulta de mayo 10, 2009.
- ZOLLÁ, Carlos y Emilio, *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, Colección La pluriculturalidad de México, UNAM, México D.F., c2004.

Notas y artículos periodísticos

- ANÓNIMO, "Huicholes", en *Unidad de Apoyo a Comunidades Indígenas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco. Texto disponible en el Portal de dicha Unidad,
<http://www.uaci.udg.mx/contenido.php?Id=71>. Consulta de 31 de octubre, 2008.
- AVILÉS, Karina, "En riesgo de desaparecer, 50 lenguas indígenas", en *La Jornada*, noviembre 8, 2007. Disponible en línea,
<http://www.jornada.unam.mx/2007/11/08/index.php?section=politica&article=012n3p ol>. Consulta 7 de junio 2008.
- _____, "Firman la UNAM y el Conapred pacto para prevenir y eliminar la segregación", en *La Jornada*, octubre 14, 2004. Disponible en línea,
<http://www.jornada.unam.mx/2004/10/14/054n1soc.php?printver=0&fly=2>. Consulta mayo 20 2008.
- BALBO, Juan, "Convoca Conapred a panel sobre adecuación legislativa", en *La Jornada*, marzo 10 de 2007. Disponible en línea,
<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=politica&article=014n2p ol>. Consulta de mayo 23, 2008.
- BEJARANO, Candy, "Defensoría Especial para los Pueblos Indígenas", en *Portal de la Defensoría Especial con Competencia Nacional para Los Pueblos Indígenas de Venezuela*. Disponible en línea
<http://www.defensoria.gob.ve/detalle.asp?sec=110308&id=64&plantilla=8>. Consulta 6 de junio, 2008.
- BELLINGHAUSEN, Hermann, "Manipulan en Jalisco firmas para promulgar ley indígena, rechaza CNI el proyecto contrario a intereses de indios", en *La Jornada*, octubre 28, 2006. Disponible en línea,
<http://www.jornada.unam.mx/2006/10/28/index.php?section=estados&article=031n3est>
 Consulta de diciembre 4, 2007.
- CARRILLO ARMENTA, Juan, "Desvalijamiento arqueológico total", Reportaje publicado en *La Gaceta Universitaria de la Universidad de Guadalajara*, febrero 27, 2008.
- _____, "Intensa movilidad y migración entre indígenas del norte de Jalisco", en *Boletín de la Coordinación de Vinculación y Servicio Social*, Vicerrectoría ejecutiva, UdG, Disponible en línea, <http://www.cvss.udg.mx/cvss/index.php?Id=14¬icia=6>. Consulta de 26 de julio 2007.

- EDITORIAL (anóm.), en el suplemento *Ojarasca*, N° 131, marzo 17, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/17/oja131-wixarika.html>. Consulta de noviembre 7, 2008.
- FERNÁNDEZ-VEGA, Carlos “El pacto anticrisis, más enunciados que salidas efectivas”, en *México SA, La Jornada*, enero 9, 2009. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/08/index.php?section=opinion&article=022o1e c>. Consulta de enero 9, 2009.
- GODOY, José y ROBLES, Evangelina, “La situación territorial del pueblo wixárika, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008.
- _____. GODOY, José y VERA HERRERA, Ramón, “Territorio wixárika. Invasión perpetua con nuevos disfraces”, en *Hojarasca*, Núm.132, abril 21, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/21/oja132-eculturismo.html>. Consulta de octubre 28, 2008.
- GONZÁLEZ GARCÍA Carlos, “Pueblos indígenas: ¿cuál desarrollo?”, en *La Jornada Jalisco*, 10 de junio, 2008. Disponible en línea, <http://radioterritorios.blogspot.com/search/label/en%20defensa%20del%20territorio%20y%20la%20>, Consulta de noviembre 1°, 2008.
- JALIFE RAHME, Alfredo, “¿Qué sigue después de la caída del imperio de Estados Unidos?”, en *La Jornada*, julio 29, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/29/index.php?> Consulta diciembre 11, 2007.
- _____. “Crisis de la globalización: Hillary fustiga la Ronda Doha”, en *La Jornada*, diciembre 12, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/12/index.php?section=opinion&article=022o1 pol>. Consulta de diciembre 17, 2007.
- JIMÉNEZ Arturo, “Frenar la extinción de 20 lenguas indígenas, primer desafío del INALI”, en *La Jornada*, febrero 20, 2005. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/20/a03n1cul.php>. Consulta de mayo 26, 2008.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “La discriminación indígena en México”, en *La Jornada*, mayo 20, 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/20/013a1pol.php>. Consulta de junio 27, 2008.
- MACMASTERS, Ferry, “Comenzó ciclo sobre diversidad cultural en el Conapred”, *La Jornada*, junio 16, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/26/index.php?section=cultura&article=a07n3c ul>. Consulta de 20 de junio, 2008.
- MARTÍNEZ, Nuria, “Contarán indígenas con más traductores”, *El Universal*, febrero 21, 2009. Disponible en línea, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165899.html>. Consulta de mayo 15, 2009.
- MICHELE PÉREZ, Ramón, “Ejidatarios y comuneros de Ayotitlán retienen vehículos de minera en su tierra”, en *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, Año 1, N°5, marzo-abril, 2008.
- MIRANDA SÁNCHEZ, Juan, “Canadá pide perdón a los pueblos indígenas”, en *Revista electrónica Zapateando 2*, <http://zapateando2.wordpress.com/2008/06/13/canada-pide-perdon-a-los-pueblos-indigenas/>. Consulta de 6 de junio 2008.
- MUÑOZ, Alma E., “Firman partidos y sociedad pacto contra la discriminación”, en *La Jornada*, mayo 17, 2006. Disponible en línea

- <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/17/054n1soc.php>. Consulta de mayo 20, 2008.
- _____, “Impulsan INI y CIESAS la creación de un instituto nacional de lenguas indígenas”, en *La Jornada*, marzo 9, 2001. Disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2001/03/09/014n1pol.html>. Consulta mayo 26, 2008.
- _____, “Investigará el Conapred aplicación de ‘Ley del amor’”, en *La Jornada*, abril 7, 2006. Disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/07/index.php?section=politica&article=019n2pol> Consulta junio 6, 2008.
- _____, “Persiste la discriminación y pobreza entre etnias y migrantes: Conapred”, en *La Jornada*, febrero 21, 2006. Disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/21/017n2pol.php>. Consulta de mayo 20, 2008.
- NORANDI, Mariana, Nota periodística sin título publicada en *La Jornada*, agosto 22, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/22/index.php?section=sociedad&article=042n2soc>. Consulta de 6 de junio, 2008.
- PAUL, Carlos y NORANDI, Mariana “Desde ayer, el gobierno federal reconoce 364 lenguas nacionales”, en *La Jornada*, enero 15, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/15/index.php?section=cultura&article=a04n1cul>. Consulta de 26 de mayo, 2008.
- PÉREZ, U., Matilde, “Disputas entre indígenas de Chiapas por su condición de seres humanos”, en *La Jornada*, diciembre 18, 2007. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/18/index.php?article=013n1pol§ion=politica>. Consulta de mayo 20, 2008.
- ROBLES, Evangelina, “Territorio wixárika, Jalisco. El gobierno arremete contra la comunidad de Tuapurie”, en *Ojarasca*, N° 137, septiembre 22, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/22/oja137-jalisco.html>. Consulta de noviembre 8, 2008.
- ROCHA, Jorge, “La cátedra que los pueblos indígenas de Jalisco nos están dando”, en *La Jornada*, marzo 7, 2008. Disponible en línea, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/03/07/index.php?section=opinion&article=010o1soc>. Consulta oct 8, 2008.
- SAAVEDRA, Víctor, “Alfredo Jalife propone la búsqueda de un neorrenacimiento humanista”, nota periodística sobre la conferencia dictada por Alfredo Jalife-Rahme en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), el 26 de septiembre, 2007. Disponible en el Portal del ITESO: <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/ITESO>. Consulta de septiembre 27, 2007.
- SANTANA BELMONT, Lizette, “Eculturismo: ‘indigenismo’ a la moda”, en *Ojarasca* Núm. 137, septiembre 22, 2008. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/22/oja137-jalisco.html>. Consulta de 23 de septiembre, 2008.
- SOTOMAYOR, Carlos opina “Las mineras canadienses”, en *La Jornada*, julio 8, 2008, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/10/index.php?section=opinion&article=021a2pol>. Consulta de 10 de julio, 2008.
- VERA HERRERA, Ramón, “Los wixaritari de Jalisco rechazan leyes y programas impuestos por el gobierno”, en *Ojarasca*, Núm.123, julio 2007. Disponible en línea,

<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/16/oja123-wixaritari.html>. Consulta de 1° de octubre 2008.

_____, “Territorio huichol de San Sebastián Teponahuatlán. Breve historia de una invasión continua”, en *Ojarasca*, N° 85, México, mayo 2004. Disponible en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2004/05/17/oja85-huicholes.html>. Consulta octubre 31, 2008.

Legislación internacional

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El texto original y las enmiendas pueden consultarse en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm> Consulta de noviembre 24, 2007.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, misma que entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19), en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>. Consulta de noviembre 23, 2007.

CONVENCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y LA SANCIÓN DEL DELITO DE GENOCIDIO, [adoptada y abierta a firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, misma que entró en vigor el 12 de enero de 1951, de conformidad con el artículo XIII]. Disponible en línea, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm. Consulta de noviembre 13, 2007.

CONVENCIÓN PARA LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA UNESCO, instrumento que entró en vigor en abril de 2006. Disponible en línea <http://portal.unesco.org/es/ev.php>
RL_ID=33882&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta del 2 de junio de 2009.

CONVENCIÓN RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN LA ESFERA DE LA ENSEÑANZA, París, 1960. Disponible en línea, <http://portal.unesco.org/shs/es/ev.php>
URL_ID=7128&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta del 2 de junio de 2009.

CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES. La versión oficial de este último documento puede consultarse en: <http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php>
URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta de mayo 8, 2009.

CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Disponible en línea en <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> . Consulta de 12 de agosto 2008.

CONVENIO N° 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, (OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima), 2007. Disponible en línea, http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=1380&Itemid=1152. Consulta de febrero 15, 2008.

DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007, AG/RES. 2294 (XXXVII-O/07).

- Puede consultarse el texto oficial en línea en:
<http://www.oas.org/juridico/spanish/resasgen.htm>. Consulta de febrero 15, 2008.
- DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, aprobada por la Asamblea General de la ONU en la 107ª Sesión plenaria del 61º período de sesiones, el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. La versión electrónica del texto oficial puede consultarse también en
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>. Consulta de febrero 15, 2008.
- DECLARACIÓN SOBRE LA CONCESIÓN DE LA INDEPENDENCIA A LOS PAÍSES Y PUEBLOS COLONIALES (adoptada por la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 14 de diciembre de 1960). Disponible en línea
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm. Consulta de noviembre 13, 2007.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL, (aprobada por la 31ª Conferencia General de la UNESCO que se celebró en París, Francia el 2 de noviembre de 2001). Disponible en línea en:
http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta de mayo 10, 2009.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS [adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948]. Puede consultarse el documento oficial en el Portal de la ONU,
<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>. Consulta de noviembre 24, 2007.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS NACIONES UNIDAS fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión de los Estados por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en línea en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm. Consulta de noviembre 24, 2007.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en línea en:
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm. Consulta de noviembre 24, 2007.
- RECOMENDACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA COMPRESIÓN, LA COOPERACIÓN Y LA PAZ INTERNACIONALES Y LA EDUCACIÓN RELATIVA A LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES aprobada por la UNESCO en noviembre 19 de 1974. Disponible en línea, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/77_sp.htm. Consulta de 2 de febrero 2009.
- RESOLUCIÓN 1992/54 DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, DEL 3 DE MAYO DE 1992, ACREDITADA ANTE EL COMITÉ INTERNACIONAL COORDINADOR DE INSTITUCIONES NACIONALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en línea: <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/DocumentsSp?OpenFrameset>. Consulta de junio 7, 2008.

Mandatos internacionales

Australia

DECIMOCUARTO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (AUSTRALIA) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 1° de abril de 2004 (CERD/C/428/Add.2). Disponible en línea:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.428.Add.2.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.428.Add.2.Sp?Opendocument).
Consulta de noviembre de 2007.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: AUSTRALIA (CERD/C/AUS/CO/14) (Concluding Observations/Comments), Abril 14, 2005, respecto del Decimocuarto Informe presentado: CERD/C/428/Add.2. Disponible en línea:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.AUS.CO.14.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.AUS.CO.14.Sp?Opendocument)
Consulta de noviembre de 2007.

Canadá

DECIMOCUARTO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (CANADÁ) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 16 de marzo de 2001 (CERD/C/CAN/320/Add.5) (nota55 cap V). Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument).
Consulta de 8 de agosto, 2008.

DECIMOCTAVO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (CANADÁ) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 3 de febrero de 2006 (CERD/C/CAN/19). Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.CAN.18.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.CAN.18.Sp?Opendocument).
Consulta de 7 de agosto, 2008.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: CANADÁ. (CERD/C/320/Add.5) (Concluding Observations/Comments), de fecha Noviembre 1°, 2002, respecto del Decimocuarto Informe presentado: CERD/C/320/Add.5. Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.320.Add.5.Sp?Opendocument).
Consulta de 18 de agosto, 2008.

OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS A CANADÁ con arreglo al párrafo 4 del Artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - 43° Periodo De Sesiones relativas a la Comunicación No. 205/1986 CCPR/C/43/D/205/1986. (Jurisprudence). Disponible en línea,

<http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/FramePage/Country%20Canada?OpenDocument&Start=1&Count=15&Expand=6> . Consulta de 17 de agosto, 2008.

SUMMARY RECORD OF THE 1790TH MEETING OF THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, 20 de febrero de 2007. La transcripción de la sesión celebrada está disponible en línea

<http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/0ef703f5d07c4ac1c1257298005515d5?OpenDocument>. Consulta de 18 de agosto, 2008.

México

CUARTO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (MÉXICO) PRESENTÓ AL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES de conformidad con los artículos 16 y 17, el 25 de febrero de 2005 (E/C.12/4/Add.16). Disponible en línea

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.4.Add.16.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.4.Add.16.Sp?Opendocument). Consulta de 18 de agosto, 2008.

DECIMOQUINTO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (MÉXICO) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 19 de mayo de 2005 (CERD/C/473/Add.1). Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/6c8c96ec05cdf53c1257100004c8de9/\\$FILE/G0541899.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/6c8c96ec05cdf53c1257100004c8de9/$FILE/G0541899.pdf). Consulta de 18 de agosto, 2008.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES AL EXAMINAR EL CUARTO INFORME PERIÓDICO PRESENTADO POR MÉXICO (E/C.12/4/Add.16), 19 de mayo de 2006. Disponible en línea,

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=112#112>. Consulta de 25 de agosto, 2008.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: MÉXICO, (CERD/C/MEX/CO/15), Concluding Observations/Comments, de fecha abril 4, 2006, respecto del Decimoquinto Informe presentado: CERD/C/473/Add.1. Disponible en línea,

<http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/fa99354c159ad0ddc12571570028a094?OpenDocument>. Consulta de 25 de agosto, 2008.

Mozambique

DUODÉCIMO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (MOZAMBIQUE) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 10 de abril de 2007 (CERD/C/MOZ/12). Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.MOZ.12.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.MOZ.12.Sp?Opendocument).
Consulta de 20 de agosto, 2008.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: MÉXICO, (CERD/C/MOZ/CO/12), Concluding Observations/Comments, de fecha agosto 17, 2007.abril 4, 2006, respecto del Duodécimo Informe presentado: CERD/C/MOZ/12. No está disponible en línea.

Venezuela

DECIMOCTAVO INFORME PERIÓDICO QUE EL ESTADO PARTE (VENEZUELA) PRESENTÓ AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, PARA SU EXAMEN POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 14 de junio de 2004 (CERD/C/476/Add.4). Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.476.Add.4.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.476.Add.4.Sp?Opendocument)
Consulta del 2 de julio 2008.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: VENEZUELA. CERD/C/VEN/CO/18 (Concluding Observations/Comments), de fecha noviembre 1º, 2005, respecto del Decimoctavo Informe presentado: CERD/C/476/Add.4. Disponible en línea,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.VEN.CO.18.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.VEN.CO.18.Sp?Opendocument)
Consulta de 19 de julio, 2008.

Legislación nacional federal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre 1917. Texto vigente disponible en línea
http://transparencia.edomex.gob.mx/seiem/htm/marcojur/pdfs/constitucion_politica.pdf. Consulta de 10 de mayo, 2009.

LEY GENERAL DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, 2003. Texto vigente disponible en línea
<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN PUBLICADA en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Texto vigente disponible en línea en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

LEY AGRARIA, EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, 26 de febrero de 1992. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/12.htm?s=> .
Consulta de febrero 15, 2009.

DECRETO por el que se aprueba el diverso en el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, 14 de agosto de 2001. Disponible en línea,
<http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/851.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

DECRETO por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación , *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003. Disponible en línea, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_ref04_13mar03_ima.pdf. Consulta de 10 de mayo, 2009.

ACUERDO Cg104/2004 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de agosto de 2004. Disponible en línea <http://www.juridicas.unam.mx>. Consulta del 2 de junio de 2009.

Legislación del estado de Jalisco

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 1° de agosto, 1917. Texto vigente disponible en línea <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/jalisco.htm>. Consulta de febrero 15, 2009.

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 15 de julio, 2000. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/522/23.htm?s=>. Consulta de febrero 15, 2009.

LEY SOBRE LOS DERECHOS Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE JALISCO, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 11 de enero, 2007. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/497/default.htm?s=>. Consulta de febrero 15, 2009.

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPIOS DE JALISCO, en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 1° de mayo de 1984. Texto vigente disponible en <http://www.concepciondeb.com/leyes/leyorganicamunicipal.pdf>. Consulta de 10 de mayo, 2009.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 2 de septiembre, 1982. Disponible en línea http://www.amdh.com.mx/ocpi/pj/mj/docs/jal_cp.pdf. Consulta de 2 de junio, 2009.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 7 de diciembre, 1982. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/default.htm?s=>. Consulta de febrero 15, 2009.

LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE JALISCO, en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 21 de junio, 1979. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/507/default.htm?s=>. Consulta de febrero 15, 2009.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 24 de diciembre, 1938. Texto vigente disponible en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/498/default.htm?s=>. Consulta de febrero 15, 2009.

Legislación de otros Estados

- CARTA DE DERECHOS Y LIBERTADES DE CANADÁ (The Charter of Human Rights and Freedoms). Disponible en línea en <http://laws.justice.gc.ca/en/const/9.html#anchorsc:7> Consulta de 17 de julio 2008
- CARTA DE DERECHOS Y LIBERTADES DE LA PERSONA DE QUEBEC (Charter of Human Rights and Freedoms) (R.S.Q., c. C-12). Disponible en línea, http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/international/general/quebec/valeurs/droits_citoyens/charte_droits_et_libertes?lang=es. Consulta de 2 de julio, 2009.
- CÓDIGO PENAL (Canadian Criminal Code). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-46>. Consulta de 17 de julio 2008.
- CONSTITUCIÓN DE AUSTRALIA, disponible en línea, <http://www.aph.gov.au/SEnate/general/constitution/index.htm>. (Consulta de 2 de marzo, 2008).
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, en *Gaceta Oficial*, 30 de diciembre de 1999, N° 36.860. Disponible en línea, <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>. Consulta de 2 de junio 2008.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE MOZAMBIQUE (1990). Disponible en línea, http://www.chr.up.ac.za/hr_docs/countries/docs/Constitution%20in%20force%201%2001%2005__English_.pdf. Consulta de 15 de junio, 2008.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Gaceta Oficial*, 7 de febrero 2009. Disponible en línea, <http://www.geocities.com/cpbolivia/texto2.htm>. Consulta de 14 de mayo 2009.
- LEY CONSTITUCIONAL DE 1982 DE CANADÁ (Constitution Act, 1982). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/const/9.html#anchorsc:7>. Consulta de julio 2, 2008
- LEY DE INDIOS DE CANADÁ (Indian Act), Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/I-5>. Consulta de 7 de junio 2008.
- LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL CANADÁ DE 1985 (Canadian Bill of Rights). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-12.3>. Consulta de 7 de junio 2008.
- LEY DE EQUIDAD EN EL EMPLEO DE 1986 (Canadian Employment Equity Act). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/E-5.401>. Consulta de 8 de junio 2008.
- LEY DE RADIODIFUSIÓN (Canadian Broadcasting Act). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/B-9.01>. Consulta de 17 de julio 2008.
- PROGRAMA DE IMPUGNACIÓN JUDICIAL, (Canadian Court Challenges Programme, CCP). Disponible en línea, <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-45>. Consulta de 11 de agosto de 2008.

Otras fuentes y documentos

- ARC-ET-SENANS DECLARATION (1972) “On The Future of Cultural Development, Council of Europe. Reflection on Cultural Rights”, *Synthesis Report*, CDCC (95) 11 rev. Estrasburgo, 11 de abril, 1972. Disponible en línea [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/CDCC\(80\)7-E_AeS.pdf?L=EN](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/CDCC(80)7-E_AeS.pdf?L=EN). Consulta de 20 de enero 2008.

- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI), *Acciones de Gobierno para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Informe 2007*, CDI, México, D.F., c2008.
- CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, PREÁMBULO DE LA “DECLARACIÓN DE TUXPAN”, en Ojarasca, N° 119, marzo 2007. Disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/19/oja119-cni.html>. Consulta de 3 de noviembre de 2008.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2004*, CONAPRED, México D.F., 2004.
- ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, *Reseña histórica de Jalisco*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco. Disponible en línea <http://www.mijalisco.com/historia.htm>. Consulta 4 de octubre 2008.
- FORO PERMANENTE PARA CUESTIONES INDÍGENAS DE LA ONU (UNPFI), “Historia del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la ONU”, disponible en el Portal del UNPFI, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/history.html>. Consulta de febrero 15, 2008.
- GOBIERNO DE CANADA, *Un Canadá para todos: Plan de acción del Canadá contra el racismo*, Gobierno Federal, Ottawa, 21 de marzo, 2005. Disponible en línea <http://www.how2immigrate.net/canadanews/canada-racism.html> Consulta de 2 de julio, 2009.
- GUÍA DEL MUNDO, *Canadá-breve historia*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, Uruguay, c2007. Disponible en línea, <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/can/History.html>. Consulta de 28 de julio de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH, “Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior”, en México: el *Cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox. Informe de Human Rights Watch*, de fecha mayo 16, 2006. Disponible en línea, en <http://www.hrw.org/es/node/11321/section/4>. Consulta de 14 de julio, 2008.
- _____, “Comisión de derechos humanos distorsiona informe de HRW”, en *Portal de Noticias de Human Rights Watch, defendiendo los derechos humanos*, de fecha abril 17, 2008. <http://hrw.org/spanish/docs/2008/04/17/mexico18585.htm>. Consulta de julio 10, 2008.
- _____, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica”, *Informe de Human Rights Watch*, febrero de 2008. Disponible en línea, en http://www.hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/1.htm#_Toc. Consulta de 10 de agosto, 2008.
- INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS EN VISITA OFICIAL AL CANADÁ, (Rodolfo Stavenhagen, Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU), (E/CN.4/2005/88/Add.3), 2 de diciembre, 2004, p. 3. Puede consultarse el texto también en versión digitalizada en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/29/PDF/G0510029.pdf?OpenElement>. Consulta de 5 de agosto, 2008.
- INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS EN VISITA OFICIAL A MÉXICO del

- 1º al 18 de junio de 2003, (Rodolfo Stavenhagen, de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU), (E/CN.4/2004/80/Add.2), 23 de diciembre, 2003. Puede consultarse el texto también en versión digitalizada en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/172/98/PDF/G0317298.pdf?OpenElement>. Consulta de 20 de agosto, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS, *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales, variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. _____, *Directorio de instituciones educativas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*, Disponible en línea, http://www.inali.gob.mx/pdf/TI_directorio_LI.pdf. Consulta de junio 12, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA GENÓMICA, Avances del Proyecto, *Diversidad genómica de la población mexicana*, INMEGEN, México, marzo 12, 2007. Disponible en el Portal del Instituto en, http://www.inmegen.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=155. Consulta del 1º de julio, 2007.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Study of the Problem of Discriminatory Against Indigenous Populations”, Final report submitted to the United Nations by the Special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo, United Nations, New York, 1987. (UN.Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4). Disponible en línea <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/spdaip.html>. Consulta de 2 de julio 2008.
- SPRACHCAFFE INTERNACIONAL, “Síntesis histórica del Canadá”, Madrid, España, 2005. Disponible en línea en <http://www.sprachcaffe-kanada.com/caste/hist.html>. Consulta de 28 julio, 2008.
- WIKIPEDIA, "Historia de Jalisco", en *Wikipedia, La Enciclopedia Libre*, http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Jalisco. Consulta de septiembre 15, 2008.
- _____, “Organización territorial de Canadá”, en *Wikipedia, La Enciclopedia Libre* http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Canad%C3%A1 Consulta de julio 10, 2008.