



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL MARCO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE
MINORÍAS. EL CASO DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS EN
MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

DALIA IRICZALLI QUIROZ PINEDA

DIRECTORA: DRA. NATIVIDAD GUTIÉRREZ CHONG



Ciudad Universitaria, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Investigación apoyada por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPPIT) y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el marco de los siguientes proyectos: “Los conflictos étnicos en América Latina: respuestas a la violencia y al activismo político indígena” (PAPPIT, con clave IN301811) y “Cultura política e intelectuales indígenas. Respuestas al resurgimiento étnico de América Latina (CONACYT, con clave 128183). Gracias a estos proyectos este trabajo pudo verse concluido.

¿Qué es la poesía?

*Kin ok tlamati noyollo
nik kaki in kuikatl,
nik itta in xochitl.
Maka in kuetlawia in tlaltikpak!*

*Lo he comprendido al fin;
oigo un canto, veo una flor
¡oh, que jamás se marchiten!*

Netzahualcóyotl, Romances de los
Señores de la Nueva España, 1450.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se lo dedico en primer lugar a mi familia, gracias por su amor, comprensión y cariño incondicional pero, sobre todo, por su paciencia, tal vez sólo nosotros sepamos el valor y dimensión de este momento. Gracias mamá por todo tu apoyo, por ser una mujer fuerte y perseverante que sabe predicar con el ejemplo, no hay palabras que puedan plasmar verdaderamente mi amor hacia ti. Gracias a ti papá por tu soporte y cariño que, si bien taciturno y silencioso, siempre ha sido constante. Gracias a mi querida Kiki por cuidarme en todos los sentidos, gracias por quererme tanto y aceptarme tal como soy. Gracias a mi hermana Gabi por seguir siendo mi compañera y amiga, gracias por tu apoyo y por tus palabras que salvaron muchos de mis días. Gracias a mi hermano José Antonio, el pequeño de la familia que no pocas veces es más sabio que todos nosotros, gracias por ser quien eres, por ser un ejemplo de quien le es fiel a sí mismo y porque nunca te importará ir al final. Gracias a todos ustedes: ¡lo logramos!

Agradezco profundamente a mis maestras y amigas Francly y Juanita, gracias por todo su apoyo y enseñanzas, gracias por mostrarme que la amistad no conoce de límites geográficos ni temporales, por ser mujeres valientes, valerosas y fuertes y por ayudarme a andar en diversos caminos. Gracias a la Doctora Natividad Gutiérrez Chong, mi asesora y maestra, por haber fungido como mi guía y haberme abierto la puerta a la investigación.

De igual forma agradezco a todas aquellas personas que me han acompañado a lo largo de mi vida y con las que compartí grandes momentos; gracias a los amigos con los que aún sigo caminando. Gracias Mildreth por ser mi amiga, confidente y cómplice. A Paola, Pame y Laura, quienes me han mostrado su cariño y afecto; a mi amiga Alicia, porque el paso del tiempo no acabó con nuestra amistad; a Belén, porque no nos olvidamos de reír.

Quiero agradecer también a los miembros del jurado: Jesús Gutiérrez Castro, Pedro Medina Rodríguez, Héctor Padro Martínez e Iván García Gárate, sus reflexiones y comentarios enriquecieron este trabajo. Asimismo agradezco a Tania Sortibrán, Fernando Nava y Arnulfo Embriz por el tiempo que me brindaron para la realización de las entrevistas, sus experiencias fueron fundamentales para este trabajo.

Por último, no puedo finalizar sin darle las gracias a mi adorada alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México, recinto maravilloso de conocimiento y escenario de los más grandes sueños y realidades, gracias por su generosidad y grandeza que es única y porque dentro de ella he podido encontrarme a mí misma, ser universitaria ha sido el mayor de los privilegios. Gracias a la vida que me ha dado el tiempo suficiente... *“Por mi raza hablará el espíritu”*.

ÍNDICE

Introducción	13
CAPÍTULO 1. Marco Teórico Conceptual	17
1.1. Aspectos generales del Estado	17
1.1.1. Estado y Estado-nación.....	17
1.1.2. El cuarto elemento del Estado.....	22
1.1.3. Políticas de construcción nacional.....	24
1.1.4. El Estado-nación y las minorías	27
1.2. Formas que adquieren los grupos étnicos.....	29
1.2.1. Nación y nacionalismo	29
1.2.2. La etnia.....	34
1.2.3. El pueblo	38
1.3. Las minorías en el sistema internacional y su definición	41
1.4. La lengua como elemento de análisis.....	47
1.4.1. La cuestión lingüística a nivel internacional	48
1.4.2. Lengua y minorías	54
1.4.3. El asunto de la definición ¿lengua o dialecto?	56
CAPÍTULO 2. Los derechos lingüísticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.....	59
2.1. ¿Qué son los Derechos Humanos?	59
2.1.1. Antecedentes y definición de los Derechos Humanos	60
2.1.2. Los derechos humanos de los pueblos indígenas	66
2.1.3. Los derechos lingüísticos como parte de los derechos humanos	70
2.2. Sistemas Internacionales de Derechos Humanos.....	73
2.2.1. Sistema de Naciones Unidas.....	75
2.2.1.1. Mecanismos para la protección de los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas.....	77
2.2.1.2. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos	88
2.2.1.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	93
2.2.1.4. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.....	97

2.2.1.5. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	99
2.2.1.6. Declaración Universal de Derechos Lingüísticos.....	103
2.2.1.7. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	105
2.2.2. Sistema interamericano de protección de los derechos humanos.....	107
2.2.2.1. Instrumentos y mecanismos principales.....	108
2.2.2.2. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	113
2.2.2.3. Pronunciamientos dentro del sistema interamericano relacionados con derechos indígenas.....	115
2.3. La UNESCO y la defensa de las lenguas minoritarias.....	119
CAPÍTULO 3. Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en México.	127
3.1. Antecedentes generales.....	127
3.2. Antecedentes específicos.....	131
3.3. La práctica de los Derechos Humanos en México	136
3.4. La reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011.....	140
3.5 Lenguas y grupos indígenas en México	144
3.6. La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el surgimiento del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.....	150
3.7. La gestión institucional de los derechos lingüísticos: experiencias prácticas	157
3.7.1. Entrevista a Fernando Nava.....	159
3.7.2. Entrevista a Arnulfo Embriz	165
3.7.3. Entrevista a Tania Sortibrán	168
3.8. Obstáculos en el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas	172
CONCLUSIONES.....	179
BIBLIOGRAFÍA	185
RECURSOS ELECTRÓNICOS	187
OTRAS FUENTES.....	194

Índice de cuadros

Cuadro 1. Mecanismos para la protección de los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas.....	83
Cuadro 2. Artículos relativos a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.....	89
Cuadro 3. Artículos relevantes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.....	91
Cuadro 4. Artículos relevantes de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.....	98
Cuadro 5. Artículos con referencia a la lengua en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	106
Cuadro 6. Categorías lingüísticas.....	144
Cuadro 7. Familias, agrupaciones y variantes lingüísticas en México.....	146
Cuadro 8. Características y atribuciones del INALI.....	155
Cuadro 9. Ejes rectores del PINALI 2008-2012.....	157

Introducción

El concepto de Estado-nación, presente dentro del discurso de las Relaciones Internacionales, conlleva la idea de la existencia de una comunidad uniforme que olvida que los Estados homogéneos en la actualidad son más la excepción que la regla. Esta heterogeneidad, manifestada en aspectos como la religión, la cultura o la lengua, misma que puede deberse a la presencia de grupos originarios o al aumento de las migraciones internacionales, en general no ha sido vista como un factor positivo por las elites estatales pues muchas de ellas han optado por favorecer e implementar políticas encaminadas a la asimilación cultural de las minorías o, en casos extremos, a su desaparición.

Debido a esta situación y a los crímenes de genocidio cometidos en contra de grupos minoritarios a lo largo del tiempo e incluso durante la última década del siglo XX, la protección de éstos ha dejado ser asunto exclusivo de los Estados de los que cuales son parte y ha atraído la atención internacional. De este modo, los derechos de estos grupos se han ido incluyendo en distintos instrumentos jurídicos internacionales, entre ellos, los Pactos Internacionales de 1966, el Convenio 169 de la OIT de 1989 y más recientemente en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, con el fin de lograr la protección y salvaguarda de su patrimonio. Esta situación, valga decir, también muestra una mayor sensibilización, conciencia y/o flexibilización de los Estados en estos aspectos.

Entre la diversidad de minorías que podemos encontrar en el panorama internacional, las que cobran relevancia particular para fines de este trabajo son las que se diferencian por hablar una lengua diferente y que, por esta razón, se han visto aisladas de la vida nacional; recordemos que históricamente los grupos dominantes han perseguido el ideal del monolingüismo o del Estado monolingüe. El interés en la lengua se debe a que ésta constituye el principal sistema de comunicación y, por lo tanto, juega un papel esencial en la integración social de los grupos. De esta forma, funciona como un sistema de representación que construye una perspectiva del mundo socialmente compartida y, en este sentido, es decisiva para la constitución de la conciencia e identidad de los grupos e individuos. Además, al tener un papel primordial en la transmisión de conocimientos en todas

las sociedades (particularmente en aquellas en las que la tradición escrita no se ha desarrollado por completo) la invisibilidad o marginación de cualquier lengua significa la pérdida del cúmulo de conocimiento contenido sólo en ella, pues hay conceptos e ideas que sólo se entienden o se explican plenamente en el marco de determinadas lenguas (por ejemplo, múltiples palabras en lenguas indígenas representan ideas holísticas y espirituales que contrastan con las de la tradición occidental).

La intención de tomar como punto de partida a la diversidad lingüística se origina en la consideración de que las lenguas son una expresión de la diversidad cultural interna de los Estados, sin embargo, pocas veces trascienden el ámbito cultural y entran en la organización, administración e instituciones de los Estados nacionales. Es necesario señalar que no se pretende centrar el análisis en la lengua como tal sino más bien indagar sobre el lugar que ocupa en el contexto internacional actual permeado por la globalización, conocer más acerca de las razones de su jerarquización, así como profundizar en lo referente al respaldo jurídico internacional para la preservación de las lenguas minoritarias, todo esto encaminado a examinar el caso específico de las lenguas de los pueblos indígenas en México.

Las hipótesis a responder serán dos, una principal y otra secundaria. La primera plantea que el marco jurídico internacional vigente no asegura la supervivencia de las lenguas minoritarias, esto es, no es plenamente efectivo pues no es respetado a cabalidad por los Estados. La segunda gira en torno a que la falta de cumplimiento del marco legal (internacional y nacional) en materia de derechos lingüísticos obedece principalmente a obstáculos de implementación (de tipo operativo) propios de la gestión institucional en México.

De esta forma, el trabajo comenzará por proporcionar un marco teórico conceptual (capítulo 1) para comprender el contexto en el que está inmersa la temática de la lengua y revisar la forma en que ésta aparece y emerge en el ámbito internacional. Se tomará al Estado como punto inicial porque es necesario ahondar en torno a su surgimiento para entender la situación actual que enfrentan los grupos minoritarios en su interior y así visualizar las acciones necesarias para su inclusión y dignificación. Posteriormente, se examinará el marco jurídico internacional

referente a los derechos de las minorías lingüísticas (capítulo 2), poniendo énfasis en aquellas leyes e instrumentos que centren su atención en la defensa de la lengua y de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Finalmente se revisarán las leyes e instituciones nacionales mexicanas destinadas a este fin (capítulo 3) para observar la forma en que nuestro país lleva a la práctica los principios a los que se ha adherido. En esta última parte se presentarán tres entrevistas que se realizaron a actores involucrados en la gestión y práctica de los derechos lingüísticos en nuestro país para así poder observar más de cerca la forma en que las normas jurídicas, nacionales e internacionales, se concretan en nuestra realidad.

CAPÍTULO 1. Marco Teórico Conceptual

1.1. Aspectos generales del Estado

1.1.1. Estado y Estado-nación

En la actualidad, pese al surgimiento de nuevos actores y fenómenos que han mostrado que la tradicional visión estatista resulta insuficiente para comprender la realidad contemporánea, se puede afirmar que, como lo expresó Michael Billig a finales del siglo XX, el Estado-nación sigue siendo la forma predominante de organización política en el mundo de hoy.¹ Sin ir más allá, es en su marco donde el individuo y las colectividades se desarrollan y constituye el actor principal en lo que atañe al goce y respeto de los derechos humanos.

El Estado es un fenómeno moderno que ha sido objeto de múltiples definiciones. Modesto Seara Vázquez lo describe como “una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía”.² Loretta Ortiz Ahlf, por su lado, lo considera “una comunidad perfecta y permanente, capaz de gobernarse plenamente a sí misma en forma independiente, la cual debe tener la capacidad necesaria para imponer su propio ordenamiento jurídico y mantener relaciones jurídicas internacionales con el resto de la comunidad internacional”.³ Rodolfo Stavenhagen, por su parte, describe a los Estados como “entidades políticas y legales que ejercen soberanía sobre un territorio específico y sobre sus habitantes”.⁴

Debido a que, en primera instancia, se apunta la existencia de tres elementos constitutivos del Estado (pueblo, territorio y poder), se considera importante referir lo que se entiende aquí por cada uno de ellos de manera breve. El territorio

¹ Michael Billig, “El nacionalismo banal y la reproducción de la identidad nacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM/IIS, enero-marzo de 1998, p. 38.

² Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 79.

³ Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2004, p. 78. De acuerdo con la autora, la comunidad constituida en un Estado es capaz de sobrevivir cambios políticos (golpes de Estado, revoluciones, etc.), es capaz de permanecer aunque se modifique su forma de gobierno y su capacidad de autogobierno radica en la no intervención de terceros Estados en sus asuntos internos.

⁴ Rodolfo Stavenhagen, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001, p. 17.

se concibe como “el área geográfica donde el Estado ejerce su poder”⁵ y resulta fundamental porque “el ejercicio del poder estatal sólo podrá ejecutarse válidamente dentro de los límites del territorio estatal”.⁶ El poder, que comúnmente es referido como gobierno, implica la capacidad de controlar al aparato estatal de tal forma que se puedan tomar decisiones en el ámbito interno y externo de manera efectiva y soberana. De acuerdo con Pereznieto “el poder de un Estado debe ser (...) autónomo, esto es, debe poseer la capacidad de manifestarse hacia dentro y hacia fuera como una fuerza que vale y se determina por sí misma: la soberanía”.⁷ La población, por su parte, la componen todas las personas que habitan el territorio estatal y suele ser referida como nación, sin embargo –como se verá más adelante-, la población de un Estado no siempre constituye una nación en su sentido cultural o sociológico. En este punto es conveniente tener en cuenta que, dado que es el Derecho el que se ha encargado (o apropiado según Norberto Bobbio⁸) del estudio del Estado, es comprensible que en las definiciones de juristas se tienda a equiparar o a no diferenciar al Estado de la nación.⁹ Por ejemplo, cuando Ortiz Ahlf escribe que el Estado es una *comunidad perfecta y permanente*, está dando una idea de uniformidad, perpetuidad e igualdad difícil de encontrar en algún Estado y, aunque no menciona la palabra *nación*, acepta la validez del principio de nacionalidad que establece que la comunidad sociológica y cultural -definida como nación- coincide con la comunidad política enmarcada por el Estado. Esta es una cuestión que está presente en la mayoría de las definiciones del Estado revisadas.

⁵ Eduardo García Máynez, en Leonel Pereznieto Castro, *Introducción al estudio del derecho*, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005, 5ta edición, p. 294.

⁶ Leonel Pereznieto Castro, *op. cit.*, p. 296.

⁷ Leonel Pereznieto Castro, *op. cit.*, Nota 5, 298.

⁸ Bobbio señala que debido a la apropiación del problema del Estado por parte de los juristas, éste siempre es definido a través de estos tres elementos constitutivos: población, territorio y gobierno, es decir, su explicación es generalmente la del Derecho (Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, p. 128).

⁹ Un buen ejemplo nos lo da Ortiz Ahlf cuando escribe que el Estado es una comunidad perfecta y permanente pues da una equívoca idea de uniformidad, perpetuidad e igualdad y, aunque no menciona la palabra *nación*, acepta la validez del principio de nacionalidad que establece que la comunidad sociológica y cultural -definida como nación- coincide con la comunidad política enmarcada por el Estado.

Ahora, mientras que al hablar de Estado se hace referencia a la existencia de una estructura política y jurídica *per se* que puede o no encarnar el principio de nacionalidad, cuando se habla del Estado-nación se piensa específicamente en una forma de organización social que asume y promueve por diversos medios y a través de diversas estrategias la existencia de una comunidad cultural homogénea. Esto no quiere decir que no existan Estados con un mayor grado de homogeneidad, sin embargo, en principio todos los Estados son creaciones artificiales en tanto pactos abstractos de organización social. Montserrat Guibernau nos ayuda a entender la esencia del Estado-nación al anotar que éste tiene el monopolio de lo que reclama como uso legítimo de la fuerza en un territorio delimitado y trata de unir a las personas sujetas a su gobierno mediante la homogeneización, creando una cultura, símbolos y valores comunes, reviviendo tradiciones y mitos de origen y, en ocasiones, inventándolos.¹⁰

El origen del Estado-nación se remonta a 1648 con la Paz de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta Años y que marcó el origen del Estado territorial o Estado-nación moderno.¹¹ La idea básica del Estado-nación es que cada Estado representa a una sola nación y toda nación cuenta con su propio Estado, sin embargo, esta idea ha sido siempre más una aspiración que una realidad pues, incluso en Europa donde éste surgió, el Estado-nación se erigió invariablemente sobre una multiplicidad de grupos humanos.¹² En ciertos contextos, hubo grupos con conciencia nacional y con fuerza suficiente que constituyeron sus estados nacionales (mismos que en la actualidad son más homogéneos), sin embargo, las

¹⁰ Montserrat Guibernau, "El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM/IIS, enero-marzo de 1998, p. 116. Un ejemplo que puede ilustrar la artificialidad del Estado-nación en la época contemporánea es la repartición del Kurdistán entre cuatro Estados –Turquía, Irán, Irak y Siria- después de la Primera Guerra Mundial; debido a esto, en la actualidad el pueblo kurdo no cuenta con un Estado propio y se encuentra dispersa en los Estados mencionados.

¹¹ Los tratados alcanzados en Münster suprimieron el tradicional ascendente político del Sacro Imperio y sentaron las bases del futuro sistema europeo de Estados que posteriormente se expandiría al resto del mundo. Las negociaciones que posibilitaron este escenario se consideran importantes porque estuvieron basadas en los principios de soberanía, igualdad y equilibrio entre las potencias que más tarde regirían la convivencia entre Estados. (Alfredo Floristán, *Historia Moderna Universal*, España, Ed. Ariel, 2002, p. 407).

¹² Carlos Fernández Liesa, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 1999, p.30

fronteras casi siempre encerraron a una gran diversidad de etnias, pueblos o naciones que quedaron bajo el control o tutela de un solo grupo cultural. Rodolfo Stavenhagen también los denomina Estados etnocráticos¹³ pues en ellos la etnia dominante y/o mayoritaria invariablemente se identifica a ella misma con la nación y el Estado y excluye a las etnias minoritarias y subordinadas de esta identificación.

Algo relevante a la hora de revisar el fenómeno estatal, y que también se relaciona con la equiparación entre el Estado y la nación, es lo señalado por Miguel Carbonell (quien a su vez se refiere al texto de Will Kymlicka y Christine Straehle) acerca de que la teoría política y jurídica del presente ha centrado sus análisis en el Estado-nación y lo ha visto como la “sociedad relevante”¹⁴. Es por esto que cuando se menciona al *Estado*, en general se está pensando en el concepto de *Estado-nación*, cuestión que ha tendido a invisibilizar a las minorías de todo tipo. Se dice que se relaciona con la confusión entre Estado y nación porque al considerar que el Estado-nación es -como lo llama Carbonell- la “sociedad relevante”, se da por sentado que es en este nivel en el que se debe concentrar el análisis y estudio. Esta que podríamos llamar “interiorización” del concepto de Estado-nación también la podemos encontrar en nuestra disciplina cuando observamos que las principales teorías de las Relaciones Internacionales del siglo XX (idealismo y realismo) no cuestionan al Estado y ambas lo aprecian como una unidad coherente con intereses claros sin tomar en cuenta las grandes contradicciones y diferencias que existen en su interior (clase, etnia, religión, género). A su vez, la política exterior, en tanto actividad llevada a cabo por Estados, igualmente asume esta idea al establecer la existencia de un *interés nacional* o al hablar de un *proyecto de nación*. En la realidad, ambos están sujetos a la interpretación e incluso a los intereses de la clase gobernante que en el plano del “deber ser” están obligados a tomar en cuenta las aspiraciones y necesidades de los diferentes grupos que componen al Estado.

Ahora, si bien se le pueden hacer múltiples críticas al Estado en general y al Estado-nación en particular, sería inútil negar el peso histórico que han tenido y su trascendencia en el mundo de hoy. De acuerdo con Natividad Gutiérrez Chong, en

¹³ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 4, p. 100.

¹⁴ Miguel Carbonell, “Cosmopolitismo y multiculturalismo”, en Will Kymlicka y Christine Straehle, *Cosmopolitismo, estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, UNAM/IIJ, Ensayos Jurídicos, 2001, p. 10.

la actualidad los Estados se distinguen de formas de organización política anteriores porque:

“Gobiernan [los diferentes niveles del Estado] a los ciudadanos en la tradición liberal, es decir, establecen un sistema de deberes, derechos y obligaciones sin consideraciones de raza o etnicidad. (...) Creen en su capacidad y tienen el potencial para ejercer un autogobierno y defender sus derechos soberanos. Administran sólo un territorio y tratan de ser autosuficientes mediante su propia economía y transacciones comerciales. Creen en la homogeneidad lingüística y cultural como condición para poner en práctica la igualdad y lograr objetivos comunes. Han creado instituciones y códigos de práctica que han ayudado a homogeneizar un conjunto de factores tales como la división del trabajo, la unificación de las lealtades y de los estilos de vida de los ciudadanos de la nación, es decir, han desarrollado un sistema de enseñanza y medios de comunicación. (...) Están orgullosos de sus diversos pasados, tradiciones y de su historicidad y a través de ellos reclaman y legitiman su carácter nacional moderno”.¹⁵

Este párrafo es ilustrativo porque, además de apuntar las diferentes áreas de acción del Estado-nación, subraya un punto importante señalado con anterioridad: la homogeneización lingüística y cultural llevada a cabo por el Estado a través del tiempo.

Por último, es importante tener en cuenta que, si bien el ejercicio de las capacidades referidas hace que en la actualidad los Estados-nación sigan siendo importantes en el ámbito nacional e internacional, no podemos olvidar que también se les ha señalado como esferas rebasadas pues hay procesos que ciertamente ya no dominan y que escapan a sus campos de acción tradicionales. Tales son los casos, por ejemplo, de los tratados de libre comercio, el poder transnacional, el riesgo de secesión, la existencia de nacionalismos internos o el surgimiento de identidades posnacionales.¹⁶ Estas últimas dos cuestiones las podemos observar en México cuando observamos el caso de los pueblos indígenas;

¹⁵ Natividad Gutiérrez Chong, “Nación, pueblo y etnia: un debate actual”, *Nación y movimiento en América Latina*, México, Siglo XXI/FCPyS/CELA, 2005, p. 25-26.

¹⁶ Miguel Carbonell, *op. cit.*, Nota 14, p. 13.

así, las diferencias de identidad y cultura propias de estos pueblos los ha motivado a buscar un nuevo tipo de relación con el Estado a través de distintas reivindicaciones políticas, sociales y culturales.

1.1.2. El cuarto elemento del Estado

De acuerdo con Leonel Pereznieto Castro todas las definiciones modernas de Estado contienen tres elementos clave: pueblo, territorio y poder, agregando también que “cualquier nueva definición del Estado no es más que una interpretación de estos tres elementos”.¹⁷ Esta visión, no obstante, es refutada por el jurista constitucional alemán Peter Häberle quien habla de la existencia de un cuarto elemento: la cultura. Esta cuestión es importante porque Häberle, al divergir de la doctrina clásica del Derecho, reformula el concepto de Estado y nos deja saber que hay visiones de juristas que han incluido el componente cultural en su teoría.

Häberle toma como eje de análisis a la Constitución, a la que considera una parte de la cultura y a la cual otorga el lugar principal en la vida del Estado (la que lo hace existir); es por eso que el autor siempre se refiere al “Estado constitucional”. Este punto resulta evidente cuando Häberle escribe que la “Constitución, entendida como orden jurídico formal de naturaleza superior (...) es creadora del momento de la estabilidad y la permanencia”¹⁸, y la considera “expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas”.¹⁹ En otras palabras, la Constitución es para Häberle el pilar en el que descansa el Estado y es en ella en donde se refleja su historia, transitar y, por supuesto, las coyunturas y transformaciones ocurridas en el mundo; Häberle tiene en cuenta estas transformaciones cuando explica que en cada época hay un mínimo de temas que deben ser incluidos en todo Estado constitucional (el principio del Estado de Derecho en la actualidad es un ejemplo).

¹⁷ Leonel Pereznieto Castro, *Introducción al estudio del derecho*, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005, 5ta edición, p. 294.

¹⁸ Peter Häberle, *El estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 47, 2001, p. 3.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5

Es interesante ver la forma en que Häberle incorpora el elemento cultural a la doctrina clásica pues evidencia que la cultura no vive al margen del Estado sino que es parte integral del mismo. En este sentido, expresa que “los demás elementos del Estado tienen que ser ‘llenados’ desde la perspectiva de la ciencia cultural, empezando por el pueblo”.²⁰ Respecto a éste, señala que “no se trata simplemente de un ‘elemento del Estado’ (...) o de la suma biológica de los ‘nacionales’, sino que se mantiene unido y organizado en su identidad y pluralidad por relaciones culturales”.²¹ Asimismo, enuncia que “[e]l Estado nacional clásico ya no puede ser el modelo obligatorio para el Estado constitucional [pues] [e]n la etapa actual de desarrollo es preciso que todos los Estados constitucionales, independientemente de lo mono o pluriculturales que puedan ser en la realidad, se conciban en todos sentidos como pluralistas”²²; en este punto señala que Suiza ha abierto caminos hacia el pluralismo, entre otros aspectos, gracias a su libertad lingüística. Respecto al territorio, Häberle lo considera “un terreno (...) culturalmente formado” desde el cual el ser humano puede extenderse al entorno²³, expresando también que “[c]ada estado constitucional se apropia internamente, una y otra vez, de su propio territorio, que se convierte en cultura”.²⁴ Por último, cuando habla del poder del Estado considera que éste “debe concebirse como determinado de manera cultural, no actuando de manera natural, ya que, en el Estado constitucional, se encuentra fundado y limitado normativamente, y se halla al servicio de la libertad cultural”.²⁵

Es de esta forma como Häberle incorpora al elemento de la cultura a la doctrina clásica de los elementos del Estado y es así como nos deja saber que la importancia de lo cultural en la vida de éste no ha sido omitida por el Derecho e incluso se considera un valor imprescindible dentro de los demás elementos (pueblo, territorio y poder). Esta visión, no obstante, sigue sin ser la dominante.

²⁰ *Ibid.*, 21

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² *Ibid.*, p. 29

²³ *Ibid.*, 23

²⁴ *Idem*

²⁵ *Ibid.*, p. 21-22

1.1.3. Políticas de construcción nacional

Los tratados de Westfalia reordenaron el mapa político europeo y sentaron las bases para el establecimiento de un sistema interestatal que a través de los procesos de colonización se expandiría al resto del mundo. Este sistema estaría conformado por Estados-nación que implementarían estrategias destinadas a la difusión de una identidad, una cultura y un lenguaje en común.²⁶ Debido a que en la mayoría de los casos las fronteras estatales no coincidieron con la distribución de los grupos culturales que habitaban los territorios, la búsqueda de homogenización se llevó a cabo a través de políticas de construcción nacional (*nation-building*) encaminadas a hacer coincidir la unidad política con la nacional²⁷ para así consolidar los Estados nacionales.

En esta búsqueda de unificación cultural, sin embargo, las elites no sólo no se preocuparon por incluir a los demás grupos en el proyecto estatal sino que los consideraron elementos desestabilizadores y los comenzaron a enfrentar o a neutralizar de distintas formas. Así, la diversidad cultural se consideró motivo de fragmentación y un escenario que hacía peligrar la integridad territorial del Estado.

Si bien el tipo de estrategias implementadas en la búsqueda de cohesión nacional ha dependido en gran medida del tipo de Estado y de la composición de su población, todas se han encaminado a difundir la ideología y cultura de la elite dominante.

Las políticas de construcción nacional pueden ir desde una abierta asimilación o rechazo de los grupos no dominantes, hasta el uso de instrumentos sutiles como la literatura o la música para la consolidación nacional. Chopin o Shakespeare, por ejemplo, han fungido como elementos de consolidación nacional en Polonia e Inglaterra, respectivamente, y han favorecido la creación de una imagen de la nación polaca e inglesa al interior y al exterior de sus territorios.²⁸ El uso de los

²⁶ Will Kymlicka y Christine Straehle, *op. cit.*, Nota 14, p. 40.

²⁷ Ernest Gellner (1983), en Harris Mylonas, "Assimilation and its Alternatives Caveats in the Study of Nation-Building Policies", *Rethinking Violence. States and Non-State Actors in Conflict*, Belfer Center for Science and International Affairs, 2010, p. 83.

²⁸ Anthony D. Smith, "¿Gastronomía o geología? El papel del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones", *Nacionalismos y movilización política*, Buenos Aires, Ed. Prometeo, 2003, p. 11.

símbolos nacionales (escudo, himno, bandera) es también una estrategia implementada por todos los Estados que, al igual que los mitos de origen²⁹, tiene por objetivo la creación de una identidad nacional que dé cohesión a la población del Estado, por lo menos en el ámbito imaginario retomando el concepto de Benedict Anderson. De acuerdo con Anderson la nación es una *comunidad imaginada* porque incluso los miembros de la nación más pequeña nunca conocerán al resto de sus connacionales, sin embargo, en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión.³⁰

Según Mylonas, se puede hablar de tres políticas con relación a los grupos no dominantes:

- 1) Asimilación: consiste en la implementación de políticas educativas, culturales, ocupacionales, maritales, geográficas, entre otras, encaminadas a que los grupos minoritarios adopten la cultura y la forma de vida del grupo mayoritario.
- 2) Alojamiento (*accomodation*): política no violenta en la que los grupos minoritarios permanecen en el Estado y en el cual se les garantiza derechos minoritarios especiales. De este modo, ciertas diferencias son respetadas a la vez que se crean instituciones que regulan y hacen persistir estas diferencias.
- 3) Exclusión: que puede implicar la eliminación de los grupos minoritarios a través de la deportación, genocidio o limpieza étnica.³¹

²⁹ *Ibid.*, p. 9-10.

³⁰ Anderson también refiere las concepciones de otros reconocidos autores; refiere que Renan escribe que “la esencia de una nación es que todos los individuos tengas cosas en común pero que también hayan olvidado otras tantas”, Gellner es más drástico y expresa que “el nacionalismo no es el despertar de la conciencia de las naciones sino que éste inventa naciones donde no existen.” (Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London/New York, Verso, 1991, 2° edición, p. 6).

³¹ Harris Mylonas, *op. cit.*, Nota 27, p. 85.

El melting-pot estadounidense otorga un buen ejemplo de las políticas de asimilación en la época moderna pues logró que grandes olas de inmigrantes adoptaran el *american way of life* y se integraran al país. De hecho, el *american dream* sostenía que el grado de asimilación al *melting-pot* (crisol de razas) otorgaba la medida del éxito de los inmigrantes en Estados Unidos. Las políticas de alojamiento, por su lado, las podemos encontrar en varios países de Europa con altas tasas de inmigración y en los que los grupos minoritarios buscan conservar sus características culturales principales, la religión, por ejemplo, en el caso de los musulmanes en Francia o Alemania. En lo que se refiere a las políticas de exclusión, pueden ir desde la discriminación de los

De acuerdo con Will Kymlicka y Christine Straehle las políticas de construcción nacional del Estado-nación pueden incluir planes de estudios, apoyo a los medios de comunicación, adopción de los símbolos nacionales, leyes sobre idioma oficial, ciudadanía y naturalización, etc.³² Según los autores, estas políticas han sido exitosas en países como Francia o Italia, sin embargo, en otros lugares han encontrado fuerte oposición de diversas minorías que se consideran a sí mismas naciones (el caso de los vascos y catalanes en España, por ejemplo).

Un punto importante que tocan los autores es que la construcción nacional por parte del Estado casi siempre está relacionada con la destrucción de la nación de las minorías.³³ Ellos están pensando sobre todo en Europa (específicamente en el caso de Francia durante el siglo XIX, Eslovaquia y Lituania, países en los que mencionan que el *nation-building* violó múltiples derechos civiles y políticos), no obstante, esta afirmación se debe entender en última instancia como el hecho de que la construcción nacional del Estado ha implicado la superposición de los valores culturales del grupo dominante. Esta realidad se refleja claramente en el caso de la lengua. En los Estados latinoamericanos, por ejemplo, las lenguas de los grupos indígenas han sido históricamente subordinadas al español.

Kymlicka y Straehle apuntan como formas frecuentes de construcción nacional las siguientes políticas, no sin antes resaltar que todas se mueven dentro de los límites de los derechos humanos y respetan plenamente los derechos civiles y políticos:

- i. Políticas de colonización/migración internas: cuando se fomenta que la población de una parte del país o los nuevos inmigrantes se trasladen al territorio histórico de una minoría nacional para convertirla en una minoría dentro de su propio territorio tradicional.
- ii. Establecimiento de fronteras políticas internas: cuando el territorio de una minoría se divide en varias unidades políticas para impedir una acción política cohesionada o un intento posterior de autonomía o autogobierno.

grupos minoritarios y de sus valores culturales, hasta el cometimiento de crímenes de lesa humanidad como los que llevó a cabo el nazismo o los gobiernos nacionalistas de ultraderecha en su propósito de conservar la unidad nacional.

³² Kymlicka y Straehle, *op.cit.*, Nota 14, p.62.

³³ *Ibid.*, p. 65.

- iii. Políticas lingüísticas: cuando se adopta la lengua de la mayoría como idioma oficial que tiene que ser aprendido por tratarse de la lengua del gobierno, de la burocracia, de los tribunales, de las escuelas, del trabajo, etc. Este tipo de políticas a menudo se defiende en nombre de la eficiencia ya que facilita la administración y burocracia del Estado, sin embargo, es claro que también se adopta para impulsar la eventual asimilación de la minoría nacional al grupo mayoritario.

Así, en última instancia, las políticas de *nation-building* se deben entender como el proceso a través del cual las mayorías son (y han sido) construidas.³⁴

1.1.4. El Estado-nación y las minorías

El hecho de que el Estado moderno se haya fundado sobre una multiplicidad de grupos humanos que quedaron relegados a la etnia en el poder, originó que en la actualidad exista una gran diversidad de escenarios de convivencia entre naciones dominantes y minorías. Así, ya sea por motivos de migración o debido a la existencia previa de grupos originarios, hoy en día todos los Estados son multiculturales.

De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen, en la actualidad podemos encontrar los siguientes tipos de Estados y/o sociedades, mismos que él denomina *tipos sencillos de situaciones étnicas en sociedades modernas*:

- i. Estado poscolonial: surge después de un proceso de colonización en el que la población aborígen fue sometida y en el que existía una rígida jerarquía; se pueden observar diferentes casos dependiendo la forma en que los colonizadores trataron con esta situación. En el caso de Estados Unidos o Argentina, por ejemplo, el grupo conquistador exterminó total o parcialmente a los nativos y se apoderó del país por completo; en el caso de Sudáfrica se mantuvo un rígido sistema de estratificación étnica y racial (*apartheid*). En algunos países de América Latina el grupo colonizador se mezcló con la población aborígen y trató de crear una cultura nacional sincrética, sin embargo, persistió un sistema de estratificación étnica que ha

³⁴ Harris Mylonas, *op. cit.*, Nota 27, p. 83.

perdurado hasta hoy (colonialismo interno). Otro caso es en el que la situación colonial terminó con la independencia del país pero la nueva sociedad sigue presentando la marca de la colonización.

- ii. Estados multinacionales sucesores: los que surgieron después del desmembramiento de un imperio multinacional y que están constituidos por una nación mayoritaria y varias minorías nacionales, lingüísticas o religiosas. Es el caso de los Estados que surgieron después del desmembramiento del Imperio Habsburgo y Otomano.
- iii. Sociedades sincréticas: en éstas el Estado moderno se legitimó a través de un proceso de integración y amalgama de diferentes grupos étnicos (o nacionalidades, como se les llama en algunos países) y en las que uno de ellos puede constituir una mayoría absoluta aunque no necesariamente. El Estado en este caso es producto de una consolidación interna; encontramos este tipo de sociedades en varios estados de Europa Occidental.
- iv. Sociedades de inmigrantes: Estados receptores de grandes olas de inmigración en los que individuos de diversos países y diferentes grupos étnicos adquieren residencia y ciudadanía y cuya presencia contribuye a transformar una homogeneidad étnica previa. En estos casos la inmigración puede llevar a la asimilación, segregación, discriminación o a una secuencia de éstas. Es el caso de Estados Unidos, Canadá y de múltiples países europeos.³⁵

Después de observar estas “situaciones étnicas” sería difícil encontrar un Estado que escapara a esta clasificación o que no cupiera dentro de alguna categoría, por lo que podemos aseverar que todos los Estados actuales contienen minorías en su interior, ya sean los grupos originarios del territorio (como en América y África) o a raíz de las migraciones internacionales, acrecentadas, entre otras cosas, por la evolución del sistema de transporte internacional.

³⁵ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 4, p. 34-35

1.2. Formas que adquieren los grupos étnicos

La denominación que se le da a los grupos étnicos es importante porque puede tener gran trascendencia política y jurídica. Si bien no hay un consenso general sobre el significado de términos como *grupo étnico*, *pueblo*, *nación* o *minoría* y su uso muchas veces resulta confuso, este apartado los abordará y tratará de establecer las pautas o características generales de cada uno.

1.2.1. Nación y nacionalismo

Como se mencionó anteriormente, la población de un Estado no siempre es una nación en su sentido sociológico y, a diferencia del Estado moderno, no tiene un origen único identificado y tampoco es un proceso idéntico en todos los casos. Numerosos autores la han estudiado desde tiempo atrás por lo que la literatura en torno a ella es abundante y puede resultar difícil encontrar una definición genérica debido a las múltiples realidades y enfoques que existen.

El concepto de nación guarda una estrecha relación con el de Estado pues en general el Derecho no ha procurado diferenciarlo de la nación y es frecuente que se les confunda e incluso se les use indistintamente. La Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, se autodenomina una organización formada por naciones cuando en realidad sus miembros son únicamente Estados. Es por eso que para definir a la nación es forzoso retomarlo.

Mientras que el Estado es una forma de organización política que surgió a mediados del siglo XVII, la nación es una aglomeración de personas a la que se le adjudican diversos orígenes y características de acuerdo con el enfoque con el que se le estudie. Así, la pregunta de si la nación es una etnia que evolucionó con el tiempo o un artefacto creado por el Estado se ha contestado de diversas maneras. La escuela modernista (Gellner, 1986, Hobsbawn, 1990, Anderson, 1999), por ejemplo, argumenta la supremacía del Estado en la construcción de la nación³⁶, mientras que la denominada “perspectiva geológica” la considera como un depósito histórico en el que “el pasado étnico explica el presente nacional”.³⁷ No

³⁶ Natividad Gutiérrez Chong, *op. cit.*, Nota 15, p. 20.

³⁷ Anthony D. Smith, *op. cit.*, Nota 28, p. 19.

obstante, la respuesta a esta pregunta también dependerá de lo que entendamos por *nación*, es decir, a qué consideremos nación y a qué no (esta cuestión se tratará en seguida).

Antes, es necesario tener en cuenta que la diferencia principal entre una nación y un Estado es que, mientras los miembros de una nación tienen conciencia de formar una comunidad, el Estado trata (desde su óptica jurídica-política) de crear una nación y formar un sentimiento de comunidad que surja de ella. De esta forma, mientras que la nación posee una cultura, valores y símbolos comunes, el Estado-nación tiene como propósito crearlos.³⁸

También es útil recordar a Luis Villoro quien aprecia diferente la forma en que un individuo pertenece a una nación o a un Estado. De acuerdo con él, mientras que la pertenencia a una nación se define por una autoidentificación con una forma de vida y una cultura, la pertenencia a un Estado significa la sumisión a una autoridad y al sistema normativo que establece. Así, apunta, el Estado y la nación responden a necesidades básicas diferentes pues mientras la nación satisface el anhelo de todo hombre de pertenecer a una comunidad amplia y de afirmar su identidad en ella, el Estado cumple con la necesidad de proveer seguridad y orden.³⁹

En lo que se refiere a las características de las naciones, en cuanto colectividades sociológicas, éstas se identifican por criterios objetivos y subjetivos que han dado pie a dos corrientes de pensamiento que se enfocan en explicar su surgimiento: las teorías objetivas de la nacionalidad y las teorías subjetivas de la nacionalidad. Aunque resultan complementarias, cada una tiene sus propios planteamientos.

Las primeras plantean que los criterios de orden material, como la lengua o la religión, son los que posibilitaron el surgimiento de las naciones modernas, sin embargo, se dice que se han revelado insatisfactorias porque existen naciones con lengua y religión distintas y, a su vez, hay Estados que comparten estas características. Esta objeción, sin embargo, se relaciona directamente con la idea que se tiene de *nación*, esto es, si se acepta que las poblaciones de los Estados actuales son efectivamente naciones. Las teorías subjetivas, por su parte, sostienen

³⁸ Montserrat Guibernau, *op. cit.*, Nota 10, p. 116.

³⁹ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, p. 18.

que los fundamentos de la nación se encuentran en los elementos de carácter psicológico, sentimental o cultural.⁴⁰

Ambas teorías son válidas si consideramos que hay diversos Estados en los que la población comparte un elemento objetivo como la lengua o religión pero también la idea de que es una nación y de que posee características que la diferencian de otras naciones (puede ser el caso de Francia, Italia o México, por mencionar algunos casos). El Estado israelí, por otro lado, puede ilustrar el carácter creado de las naciones ya que, aunque comparte los elementos objetivos de lengua y religión, sus miembros tienen orígenes muy diversos.

Ahora, retomando lo anterior, la pregunta de si la nación creó al Estado o si fue éste el que creó a la nación y la idea de que hay naciones que hablan distintas lenguas ilustran el hecho de que gran parte de los cuestionamientos en torno a ella están estrechamente relacionados con la falta de consenso en torno al concepto de *nación*. Esto es, si consideramos que las naciones son las poblaciones de los Estados actuales, entonces las teorías objetivas resultan insuficientes pues efectivamente hay países en los que se hablan lenguas distintas, sin embargo, si aceptamos que hay naciones sin Estado, entonces la lengua se puede tomar como un elemento que nos indique la existencia de una nación. A su vez, lo concerniente a qué fue primero, la nación o el Estado, también se vincula directamente con la idea que tengamos sobre ésta, es decir, a qué grupos denominemos naciones y a cuáles no. Ante todo habría que considerar las especificidades de cada caso que interese, sin embargo, Smith nos da cierta luz al respecto.

Anthony D. Smith diferencia a la nación política de la nación étnica. La nación política sería aquella que se reconoce como la población de un Estado, mientras que la nación étnica sería aquella que posee criterios objetivos pero que comparte esencialmente un sentimiento primordial de pertenencia y no cuenta con su propio Estado. De esta diferenciación se puede deducir que dentro de los Estados-nación actuales existen naciones no dominantes. Esta situación, sin embargo, sigue sin ser aceptada por diversos Estados que prefieren denominar a estos grupos como *etnias* o *grupos étnicos* por temor a la secesión territorial del Estado. En última instancia, tanto la nación étnica como la nación política se pueden denominar de

⁴⁰ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, Nota 2, p. 80.

esta forma ya que ambas cuentan con un elemento fundamental: el hecho de considerarse como tales.

En lo que respecta a la definición de la nación, Edmundo Hernández-Vela la describe como “una colectividad humana con rasgos comunes, propios y exclusivos, cuya voluntad general unifica a todos sus miembros y les permite establecer y desarrollar una vida política distintiva que saque a la luz su identidad genuina, sus características más peculiares, su propio sentido de la existencia y de la vida”.⁴¹ Hernández-Vela coincide en que lo que define a la nación es su voluntad de serlo y de concebirse como tal.

Modesto Seara Vázquez, por su parte, considera que la nación es simplemente un hecho histórico en cuya configuración ha tenido un papel definitivo el elemento fuerza, es decir, las naciones se configuraron del modo actual porque los factores de fuerza que intervinieron actuaron en este sentido y fueron superiores a otros que habrían llevado a una configuración distinta.⁴² Como ejemplo apunta que si los sucesores de Felipe II hubieran sido lo suficientemente fuertes, Portugal sería parte de España al mismo título que Galicia, o si México hubiera sido más fuerte a mediados del siglo XIX, California seguiría siendo parte del territorio mexicano. Es claro que Seara Vázquez está pensando en las naciones políticas.

Una perspectiva interesante es la que otorga Montserrat Guibernau quien señala que una nación hace referencia a un grupo humano consciente de formar una comunidad, de compartir una cultura, con apego a un territorio claramente delimitado, un pasado común, un proyecto para el futuro y que reclama el derecho de gobernarse. Así, la nación incluiría cinco dimensiones: 1) la psicológica, es decir, la conciencia de formar un grupo, 2) la cultural, 3) la territorial, 4) la política y 5) la histórica. De acuerdo con ella, la nación debe distinguirse de un grupo étnico cuyos miembros, pese a compartir de cierta forma no específica un origen común y muchos vínculos diversos de carácter cultural, histórico y territorial, no tienen exigencias políticas específicas.⁴³ Aunque Guibernau no diferencia entre nación política y nación étnica, sí deja ver que lo esencial es la conciencia de constituir una nación, por lo que podemos asumir que ambas existen en la realidad.

⁴¹ Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, 2002, p. 681.

⁴² Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, Nota 2, p. 89.

⁴³ Montserrat Guibernau, *op. cit.*, Nota 10, p. 116.

Natividad Gutiérrez Chong, a su vez, considera que los miembros de una nación comparten -idealmente- objetivos y propósitos en común y que, para ello, la acción instrumental del Estado, entendida como su conjunto de instituciones, es fundamental.⁴⁴ De esta forma, apunta, no basta definir a la nación señalando los atributos culturales y/o históricos que en teoría sus miembros comparten (lengua, cultura, memoria, economía y en algunos casos territorio) pues lo que resulta relevante es el denso contenido que la diferencia de cualquier otro agregado de individuos. Un punto fundamental que resalta es que una nación sólo definida en su espectro cultural puede ser idéntica a la etnia.

Por su relación evidente con la nación, vale la pena referirse rápidamente al nacionalismo, un fenómeno que comenzó a suscitar interés después de la Primera Guerra Mundial pero que empezó a ser estudiado en forma a partir de la década de los sesenta cuando se dio la descolonización de África.⁴⁵ Frecuentemente es referido como la ideología política de la nación, sin embargo, puede tomar diversos matices: político, proteccionista, integracionista, separatista, religioso, etc. Es interesante el hecho de que, mientras algunos lo condenan y lo consideran motivo de grandes atrocidades y contrario al respeto o a la tolerancia e incluso como una fuerza destructiva y hostil hacia lo extraño, otros lo observan como un movimiento que permitió hechos libertadores como la revolución francesa o estadounidense; el nacionalismo, de esta forma, evoca ideas distintas y en realidad contradictorias. En este sentido, es útil señalar que los nacionalismos que no han coincidido con los límites territoriales establecidos tienden a ser rechazados debido a que se aprecian como amenazas para la integridad territorial de los Estados. Según Montserrat Guibernau el nacionalismo nombraría al sentimiento de pertenecer a una comunidad formada por miembros que se identifican con un conjunto de símbolos, creencias y estilos de vida y que tienen voluntad de decidir sobre su destino político común. Aunque no diferencia entre nacionalismo político y nacionalismo étnico, sí lo considera una característica propia de los grupos con conciencia nacional, estén o no enmarcados dentro de un Estado constituido. Al respecto, Kymilcka y Straehle consideran que los movimientos nacionalistas han intentado hacer coincidir a las naciones con los Estados de dos maneras distintas y conflictivas. Por un lado, los Estados han adoptado varias políticas de construcción

⁴⁴ Natividad Gutiérrez Chong, *op. cit.*, Nota 15, p. 23.

⁴⁵ John Hutchinson y Anthony D. Smith, *Nationalism*, London, Oxford University Press, 1994, p. 3.

nacional con miras a transmitir a los ciudadanos un lenguaje nacional, identidad y cultura comunes (nation-building). Por el otro, las minorías etnoculturales dentro de un Estado territorialmente mayor se han movilizadado para demandar un Estado propio (nacionalismo de las minorías).

John Breully, por su parte, considera que la política mundial y el nacionalismo se han desarrollado juntos en distintas fases desde 1750, siendo el Estado-nación su punto conector. Apunta la existencia de varios tipos de nacionalismos y establece que el nacionalismo en sí puede verse como ideología, política o simplemente como sentimientos. En términos generales diferencia dos tipos de nacionalismos: el que refuerza al Estado y el que va en contra de él, el primero es el nacionalismo cívico, el segundo el nacionalismo étnico; así, mientras que el primero acepta la existencia de un Estado determinado y busca fortalecerlo a través de las ideas cívicas o símbolos nacionales, el segundo busca crear uno nuevo a través de la reivindicación de sus características étnicas.⁴⁶ El nacionalismo cívico, de este modo, está estrechamente ligado con el Estado-nación y la nación política.

1.2.2. La etnia

Los términos de etnia y etnicidad adquirieron relevancia en las ciencias sociales durante la década de los sesenta cuando la descolonización de Asia y África dio pie a la creación de numerosos Estados-nación. Los argumentos anticolonialistas y antirracistas contribuyeron a generar un nuevo vocabulario en el que el término de etnicidad comenzó a ser usado para referirse a los sentimientos positivos de pertenecer a un grupo cultural.⁴⁷ Asimismo, la etnicidad cobró importancia a medida de que los flujos internacionales migratorios aumentaron y múltiples grupos humanos de orígenes diversos se asentaron en un mismo territorio.

Aunque tampoco existen definiciones inequívocas de la etnia o de los términos relacionados con la etnicidad e incluso ciertas acepciones pueden resultar difícilmente indistinguibles de los significados de pueblo o nación, un acercamiento que resulta conveniente es el de Rodolfo Stavenhagen que las considera:

⁴⁶ John Breully, "Nationalism", *The globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 4ª edición, p. 404.

⁴⁷ Montserrat Guibernau y John Rex, *The ethnicity reader*, 2010, p. 11.

“Colectividades determinadas históricamente que tienen características tanto objetivas como subjetivas [y cuyos] miembros reconocen que comparten rasgos comunes, tales como la lengua, cultura o religión, así como un sentido de pertenencia. Dichos grupos existen a lo largo del tiempo, aunque puedan surgir, cambiar y desaparecer”.⁴⁸

Esta definición es útil porque nos deja ver que la nación y la etnia poseen elementos en común y que, como anota Gutiérrez Chong, pese a que tradicionalmente se les ha definido por separado, lo que en esencia las diferencia es “la poderosa carga subjetiva que la ciencia social, en aras del desarrollismo, le confiere a la etnia como secuela del pasado, materialización del atraso, o causante de la fragmentación (...) [siendo también asociada] con todo el catálogo del subdesarrollo: pobreza, dispersión, marginalidad, anomia”.⁴⁹ La autora señala que la etnia, muchas veces en mayor medida que la nación, representa una poderosa carga subjetiva con referencia a un pasado privilegiado ya que posee abundante información mitológica, historia, territorio y/o lengua, sin embargo, no tiene capacidad de crear cohesión debido a la ausencia de instituciones que lleven a cabo su administración y reproducción, capacidad con la que sí cuenta la nación de un Estado. Por otro lado, no podemos olvidar que existen etnias que, pese a que no cuentan con un Estado propio, se consideran a sí mismas naciones o pueblos e incluso pueden encontrarse diseminadas en varios Estados (como en el caso de los kurdos que no tienen un Estado propio y habitan los Estados de Turquía, Irak, Irán y Siria).

Algo que es importante señalar es que todo ser humano, miembro o no de un grupo étnico específico, en tanto parte de un grupo social y cultural, posee una etnicidad, sin embargo, debido a que ésta se asocia con la pobreza y el atraso, se tiende a asumir como una característica exclusiva de las etnias, cuestión paradójica pues la etnicidad ha sido un componente fundamental de la identidad nacional de los Estados modernos. En el caso mexicano, por ejemplo, el legado material de los pueblos indígenas constituye un pilar básico de la nación mexicana.

⁴⁸ Rodolfo Stavenhagen, *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, Siglo XXI/CEIICH/UNRISD, 2000, p. 11.

⁴⁹ Natividad Gutiérrez Chong, *op. cit.*, Nota 15, p. 23.

Lo anterior se ve reforzado por Anthony D. Smith cuando señala que la idea de que el hombre evolucionó de una organización primitiva y tribal a una sociedad industrial olvidando los vínculos primordiales religiosos, lingüísticos, étnicos y raciales anteriores no coincide con el desarrollo histórico de los últimos cien años⁵⁰, siendo entonces erróneo considerar al fenómeno étnico como una cuestión del pasado. Lo que sí se observa es que, como resultado de la formación de los Estados en Europa a partir del siglo XVI, algunas etnias se convirtieron en pueblos dominantes y mayoritarios que, al tener la capacidad de crear su Estado y constituirse en naciones, excluyeron a las otras de la participación en los asuntos estatales. Un hecho histórico que favoreció que los grupos étnicos cobraran mayor visibilidad fue el fin de la Guerra Fría pues éstos perdieron la connotación negativa que tuvieron durante este período. En la actualidad, la etnicidad es un punto focal de organización y movilización para los pueblos que buscan obtener reconocimiento e igualdad dentro de los Estados que habitan.⁵¹

La búsqueda de estos objetivos se origina en el hecho de que las relaciones entre los grupos étnicos dentro del Estado-nación (las relaciones interétnicas) son a menudo de carácter jerárquico, por lo que no es frecuente que los miembros de los diferentes grupos se relacionen entre sí o con el Estado en igualdad de circunstancias. En países como México, además, la estratificación étnica coincide con la de clase⁵², situación que origina sistemas sociales étnicamente estratificados en los que los miembros de los grupos étnicos no tienen el mismo acceso al poder político, a los recursos y beneficios de tipo económico, a las mismas oportunidades educativas, al acceso igualitario a la justicia y, en general, no reciben un trato equitativo. En México, y en América Latina en general, la estratificación étnica y de clase se observa claramente en el caso de los indígenas pues esta población tiene en la región el status social más bajo.

De igual forma, es notorio cómo en México la etnicidad está estrechamente ligada con la clase si observamos que el extracto social con más recursos económicos tiene en la mayoría de los casos un origen ibérico. Esta situación nos deja ver que, si bien no hay lazos formales de colonización, el *colonialismo interno*, entendido

⁵⁰ Anthony D. Smith, *op. cit.*, Nota 28, p. 143.

⁵¹ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 48, p. 14

⁵² Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 4, p. 36.

como el escenario en el que un solo grupo cultural está a cargo de las tareas del Estado y de los demás grupos, es una realidad en países como el nuestro (también es el caso de los quebequenses francoparlantes en Canadá o de la “franja celta” en Gran Bretaña).

De acuerdo con Stavenhagen, los diferentes criterios que comúnmente se emplean para identificar a los grupos étnicos se pueden clasificar para fines prácticos en categorías objetivas y subjetivas. Los criterios objetivos serían los atributos independientes de la voluntad del individuo ya que se adquieren al nacer o a través del proceso de socialización y frecuentemente son visibles al observador (cultura material, actividades colectivas). Los más notables son la lengua, la religión, el territorio y la organización social:

- i. La lengua: compone un elemento fundamental de la identidad étnica y puede constituir un poderoso factor de integración al fungir como un rasgo diferenciador primordial respecto de la población mayoritaria. Así, cuanto más fuerte sea la vitalidad lingüística de un pueblo, mayor será su viabilidad política y social.
- ii. La religión: Es un elemento importante porque cuanto más entretelado se encuentre el factor religioso con otros elementos de la vida social, más importancia cobra la religión como factor determinante de la etnicidad.
- iii. El territorio: es fundamental para justificar la identidad ya que las etnias que lo poseen cuentan con mayor legitimidad para exigir su preservación como grupo. La consecución de este objetivo resulta más difícil para los grupos étnicos no territoriales (como en el caso de los gitanos y las comunidades de diáspora). De esta forma, cuanto más fuerte es el vínculo territorial, más fuerte es la identidad étnica de un grupo.
- iv. La organización social: es un elemento importante porque cuanto más organización social exista, más fuerte será la identidad étnica y, a su vez, la capacidad de persistir en el

tiempo. Así, un grupo étnico organizado internamente es mucho más sólido.⁵³

Los criterios subjetivos, por su parte, se relacionan con el conocimiento, el afecto, la decisión y la voluntad y, si bien son elementos que pertenecen al individuo, al ser compartidos por el grupo en conjunto con frecuencia se denominan *conciencia colectiva*.⁵⁴

Dado que a la etnia también se le ha denominado *tribu*, conviene aclarar un punto en torno a este concepto. Aunque en términos antropológicos la palabra *tribu* originalmente hace referencia a un pueblo con un nivel sencillo de organización política, el término refleja la idea imperial de que los pueblos colonizados carecían de estructuras gubernamentales y niveles adecuados de civilización, por lo que su subyugación por otros Estados “más avanzados” estaba justificada dentro de una perspectiva evolucionista.⁵⁵ Al respecto, Lastra escribe que se trata de “un concepto colonial derivado del latín *tribus* que designaba a los bárbaros de las fronteras del Imperio Romano”, etimología que considera “explica el significado del término en la cultura occidental y su relación con el expansionismo imperialista y la dicotomización de los pueblos del mundo en civilizados y no civilizados. Bajo esta perspectiva, las divisiones dentro de las sociedades no civilizadas son ‘tribus’, y las que se encuentran en las nuestras ‘etnias’.”⁵⁶ Como señala Stavenhagen, todavía se pueden encontrar referencias a los “conflictos tribales” como algo menos racional y más indescifrable que las guerras “civilizadas” de las naciones modernas.

1.2.3. El pueblo

Según Rodolfo Stavenhagen los pueblos son:

“Grupos étnicos, o etnias, que no han logrado (...) conciencia nacional, o cuando menos no la han expresado, pero que de todas formas están

⁵³ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 48, p. 38-45.

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁶ Yolanda Lastra, *Sociolingüística para hispanoamericanos*, México, El Colegio de México, 1992, p. 382-383.

unidos por vínculos raciales, lingüísticos, culturales o nacionales que los distinguen de grupos similares y que crean conciencia entre sus miembros de una identidad común”.⁵⁷

Esta definición es útil porque nos ayuda a diferenciar al pueblo de la nación y de la etnia, sin embargo, el término *pueblo* cobra un significado trascendental en el ámbito internacional. Según el Derecho Internacional un *pueblo*, a diferencia de una minoría, tiene derecho a la autodeterminación, sin embargo, el principio de *autodeterminación de los pueblos* en la práctica sólo se aplicó coyunturalmente y no se debe interpretar como la posibilidad de que todos los pueblos que se consideren o autodenominen como tales puedan formar su propio Estado.⁵⁸ En otras palabras, si bien en primera instancia el derecho a la autodeterminación se puede leer como el derecho de independencia de un grupo frente a un Estado, en la práctica este derecho únicamente se limitó a los procesos de descolonización y a los pueblos coloniales, por lo que no puede ser aceptado como derecho más que cuando es reconocido y protegido en el ámbito internacional.⁵⁹ Esto es comprensible si reflexionamos que, de aceptarse el derecho de secesión, el Derecho Internacional estaría desacreditando el sistema interestatal actual y, por ende, a sí mismo, ya que son los Estados los que se adscriben a sus principios. Hernández-Vela nos confirma lo anterior cuando anota que “la interpretación más común de este principio se refiere al derecho que tiene la población de un país de darse la forma de gobierno que desee dentro de un Estado ya constituido (...), y en

⁵⁷ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 4, p. 17.

⁵⁸ Modesto Seara Vázquez señala que la autodeterminación tiene tres acepciones: 1) El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política. En esta interpretación la autodeterminación se entiende como la facultad de un pueblo de darse la forma de gobierno que desee. De acuerdo con Seara Vázquez, esta acepción coincide con el principio de democracia y es con la que se deben interpretar las disposiciones de los pactos internacionales sobre derechos del hombre. 2) El derecho que tiene un pueblo a mantener su actual forma de organización política y económica y a cambiarla, si así lo desea, sin interferencia de otros Estados. En esa acepción el concepto de autodeterminación coincide con el de no intervención. Los derechos que son protegidos en este caso son los derivados de la soberanía de los Estados y 3) El derecho de un pueblo con clara identidad y evidente carácter nacional a constituirse en Estado con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos. Seara Vázquez señala que en esta acepción el principio de autodeterminación se ofrece con las características más puras y la considera la única interpretación correcta del mismo. En este caso, la autodeterminación se entiende como el derecho a la independencia (Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, Nota 2, p. 83).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 84.

forma más trascendental (...) reconoce el derecho que tienen los pueblos a constituirse en Estados independientes; sin embargo, en la práctica se limita sólo a la descolonización y no se identifica con el derecho de secesión”.⁶⁰

De esta forma, incluso si se reconoce a ciertas minorías como pueblos, es improbable que éstas puedan crear su propio Estado aludiendo exclusivamente a este principio. A lo largo del tiempo, sin embargo, diversos grupos humanos no dominantes han buscado que se les denomine pueblos y no minorías ya que constituye un paso importante en su proceso de dignificación. Es preciso tener en cuenta, no obstante, que el grueso de los grupos minoritarios lo que buscan es el reconocimiento de parte de los Estados que habitan, no separarse de éstos.

Por otro lado, aunque el Derecho internacional no contemple al grueso de los pueblos como beneficiarios del derecho de autodeterminación ya que éste se pensó en términos estatales (por ejemplo, durante la descolonización de África, para la creación de los nuevos Estados, se conservaron los límites coloniales y no se consideró la distribución real de los distintos grupos humanos africanos), los pueblos entendidos como aquellas colectividades que, aunque no posean conciencia nacional, presenten características objetivas al igual que una identidad, sí poseen el derecho de *libre determinación*, esto es, el derecho de establecer libremente su condición política y de proveer su desarrollo económico, social y cultural.⁶¹ La libre determinación, entonces, guarda una estrecha relación con la *autonomía*. Es en este contexto y en estos términos en los que se deben entender los derechos indígenas.

Por otro lado, tampoco hay que olvidar que la maleabilidad de este concepto le confiere versatilidad y capacidad de adaptación a múltiples discursos políticos, es decir, en la idea de *pueblo* caben múltiples reivindicaciones e identidades⁶², así, un punto esencial que también lo diferencia de la etnia y de la nación, es el uso político que se le da. De esta forma, si bien la etnia y la nación constituyen núcleos

⁶⁰ Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, Nota 41, p.58.

⁶¹ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> [Consulta: 18 de septiembre de 2012].

⁶² Natividad Gutiérrez Chong, *op. cit.*, Nota 14, p. 27- 28.

básicos de identidad y de movilización, es más recurrente aludir al *pueblo* cuando se pretende llevar a cabo una acción política a gran escala debido al respaldo ideológico que éste conlleva.

1.3. Las minorías en el sistema internacional y su definición

Es posible afirmar que la preocupación de la comunidad internacional por las minorías étnicas o nacionales no es un asunto reciente. Recordemos que después de la Primera Guerra Mundial y debido a las modificaciones territoriales del espacio europeo después de este conflicto, la Sociedad de Naciones creó el primer sistema internacional de protección de minorías, mismo que tuvo como principal objetivo evitar conflagraciones futuras pues el reordenamiento de las fronteras nacionales ocasionó que diversos grupos quedaran reducidos a minorías en diversos Estados. Este sistema, sin embargo, no tuvo éxito.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas retomó el asunto, sin embargo, debido a que la mayoría de los países consideraron que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás convenios internacionales eran suficientes para salvaguardar los derechos de toda la población, entre ellas las minorías étnicas, no era necesario implementar una legislación específica respecto a éstas.

La práctica de estos derechos, aunada a diversas demandas, movilizaciones y movimientos de numerosos grupos étnicos minoritarios, demostró lo equivocado de esta idea y reforzó el planteamiento de que era necesario crear normas encaminadas a proteger los derechos humanos colectivos de las minorías étnicas. Lo anterior porque se comprobó que, en su caso, el ejercicio de los derechos individuales reconocidos en los instrumentos internacionales involucraba el ejercicio de derechos colectivos. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁶³ establece que toda persona tiene derecho a la educación (artículo 26) y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 22), sin embargo, en un principio no se tomó en cuenta que para el ejercicio de ambos derechos, en el caso de las minorías étnicas, se necesitaban acciones concretas. De

⁶³ Si bien las Declaraciones no constituyen tratados y, por lo tanto, no son vinculantes, se refieren a una serie de normas y principios internacionales que indican los que se considera deseable en un área o tema determinado.

otro modo ¿de qué forma estas minorías podían acceder a un acceso igualitario a la educación si no hablaban la lengua oficial del Estado? ¿Cómo podían alcanzar el libre desarrollo de la personalidad si en las escuelas se instruía en un idioma diferente a su lengua materna? De esta forma, el reconocimiento de que los grupos étnicos minoritarios requieren leyes concretas que salvaguarden sus características culturales específicas emanó directamente de la diferenciación entre derechos humanos individuales y derechos humanos colectivos, estos últimos, como se puede deducir, encaminados a proteger la identidad grupal de las colectividades.

En este mismo sentido, el hecho de que por mucho tiempo los Estados se hayan resistido a reconocer los derechos colectivos de las minorías se entiende si recordamos que un temor generalizado de los Estados (más aún en aquellos gobernados por la derecha radical) es la posibilidad de un desmembramiento territorial. De esta forma, en este tipo de Estados se teme que las libertades de las minorías y el ejercicio de sus derechos colectivos se conviertan en demandas de autonomía, autogobierno, autodeterminación e incluso secesión política o independencia. En los países periféricos la cuestión económica también entra en juego pues los grupos en el poder muchas veces aprecian que la viabilidad económica y política radica en la integración y asimilación de los grupos minoritarios⁶⁴, visión que es aún más fuerte en aquellos Estados en los que las minorías habitan territorios ricos en recursos naturales (hidrocarburos, agua), geográficamente estratégicos (más en un mundo como el de hoy que no deja de demandar bienes y servicios y en donde recursos como el agua o el petróleo se tornan en elementos de disuasión y negociación absolutamente poderosos) o donde se ubica infraestructura importante para el funcionamiento del Estado.

Algo que es necesario subrayar es que el pleno ejercicio de los derechos colectivos de las minorías étnicas depende de los mecanismos específicos implementados por los Estados. Es decir, no es suficiente que éstos no intervengan en su ejercicio sino que también lleven a cabo medidas concretas (*acción positiva*). Esta cuestión se torna en un punto básico si consideramos que todos los Estados tienen en sus territorios uno o varios grupos minoritarios caracterizados por su propia identidad nacional, étnica, lingüística o religiosa que difiere de la identidad de la población

⁶⁴ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 5, p. 107.

mayoritaria.⁶⁵ De esta forma, aunque el derecho internacional hace referencia a la autodeterminación de los pueblos⁶⁶ y no a la “autodeterminación de las minorías”, la comunidad internacional ha aceptado que requieren de atención especial pues frecuentemente son sujeto de exclusión, diferenciación de trato e incluso de persecución, por lo que tienen nula participación política y poca libertad para expresar sus características propias (lengua, costumbres, tradiciones).

Un pueblo, etnia o nación se denomina minoría cuando es menos numeroso que otro grupo pero también cuando ocupa una posición económica, política o social subordinada respecto a un grupo dominante (o ambos), por lo tanto es posible hablar de minorías numéricas y de minorías sociológicas.⁶⁷ Algunos autores, no obstante, apuntan que el término *minoría* deriva directamente de la ideología del Estado-nación en el que los pueblos no dominantes son tratados como tales y en consecuencia marginados y discriminados con facilidad. En este sentido, Epsy Campbell considera que:

“El término minoría inferioriza, coloca como punto de partida a un grupo en menor categoría que otro, da una falsa percepción de la realidad, porque a veces se les llama minorías a las mayorías, por ejemplo, a las mayorías indígenas de Guatemala [o los negros en el régimen de apartheid en Sudáfrica]. Por otro lado, sobrevalora a las mayorías que pueden y han sido de manera histórica grupos con poder, dominadores y hegemónicos. (...) el término ‘minorías’ desempodera a quienes son llamados de ese modo”.⁶⁸

⁶⁵ Naciones Unidas, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, [en línea], p. 3. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf [Consulta: 18 de septiembre de 2012].

⁶⁶ Como vimos, el surgimiento del principio de *autodeterminación de los pueblos* surgió en el contexto de los procesos de descolonización y ha sido interpretado de distintas maneras, sin embargo, en el marco del derecho internacional, no debe ser entendido como la posibilidad de desintegración de los Estados nacionales. Por otro lado, expresamente, el derecho de *libre determinación de los pueblos (self-determination of peoples)* está contemplado en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 1.

⁶⁷ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 4, p. 18.

⁶⁸ Epsy Campbell, “Racismo y sexismo sobre las mujeres afrodescendientes”, *Nación y movimiento en América Latina*, México, Siglo XXI/FCPyS/CELA, 2005, p. 157.

En su opinión el término adecuado sería *grupos etnorraciales no dominantes* pues éste “coloca la realidad de la situación que viven las personas que no son consideradas como blancas y que, por ello, están expuestas a la exclusión y a la violación constante de sus derechos humanos⁶⁹ (es conveniente tener en cuenta que está pensando especialmente en las mujeres afrodescendientes).

Ahora, pese a las críticas que se le pueden hacer al uso del término *minoría*, es importante que los Estados reconozcan la existencia de grupos con una identidad nacional, étnica, lingüística o religiosa diferente a la de la población mayoritaria pues éste constituye el primer paso para lograr leyes y mecanismos específicos para su dignificación. Esto es, un Estado que ni siquiera reconoce a un grupo como minoría, menos aún va a procurar crear leyes y reglamentos específicos para lograr su bienestar y desarrollo pleno.

Todavía en la actualidad Estados como Francia no reconocen la existencia de minorías étnicas o nacionales en su territorio y, por ende, se rehúsan a tomar medidas para hacer valer sus derechos colectivos (Francia presenta diversas minorías lingüísticas en su territorio, entre ellas, las hablantes del catalán y el italiano). Este tipo de situaciones demuestran que las políticas estatales nunca son neutrales y que de una u otra forma, ya sea por omisión o de manera deliberada, influyen decisivamente en la vida de las minorías. Otro ejemplo de Estado reacio al reconocimiento de sus minorías es Turquía que hasta hoy no reconoce el genocidio armenio que se cometió en el siglo XX y se ha negado a otorgar derechos colectivos a la “minoría” kurda que habita en su territorio, misma que oscila entre los 11 y 15 millones de personas, esto es, alrededor del 20% de la población total del Estado.⁷⁰

Estos casos revelan que en la actualidad todavía hay Estados que definen -o no reconocen a sus minorías- según ciertos intereses, por lo que este asunto continúa siendo una cuestión política. En América Latina, por ejemplo, los delegados ante la ONU negaron por algún tiempo que los indígenas constituyeran minorías en sus

⁶⁹ *Idem*

⁷⁰ Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), *El Kurdistan hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía*, [en línea], Disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2003:el-kurdistan-hoy-las-minorias-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia&catid=35:crisis-invisibles&Itemid=87 [Consulta: 21 de diciembre de 2012].

respectivos países, o por lo menos en el sentido en el que se usaba el término en los debates de la organización, por lo que el derecho de autodefinición se convirtió en una exigencia importante de los derechos indígenas.⁷¹

Los ejemplos anteriores también nos muestran que los criterios para definir y clasificar a las minorías al interior de los Estados dependen igualmente de la relación que éstas tienen con el grupo dominante. Por ejemplo, hay ocasiones en las que un grupo cultural constituye una minoría de un lado de la frontera y en el país vecino es una mayoría. Este es el caso de los mongoles, coreanos, vietnamitas e incluso de los mexicanos en Estados Unidos que, sin embargo, pese a que se pueden considerar una minoría nacional, no pueden reclamar los mismos derechos que los grupos originarios de este país ya que son grupos migrantes. Otro caso sería el de Italia, país que sólo reconoce minorías lingüísticas en su territorio y por lo tanto deja fuera de cualquier tipo de presencia efectiva social, comunicacional o de otro orden a la minoría romaní (gitanos).⁷²

Ahora, si bien existen otros tipos de minorías al interior de los Estados, la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992* se refiere a ellas sobre la base de esta identidad. De esta forma, este término se ha usado en el ámbito internacional generalmente para referirse a este tipo de colectividades. Esta Declaración fue el último instrumento del sistema de Naciones Unidas en el que se abordaron los derechos de las minorías en general, esto es, sin enfocarse específicamente en las características de un grupo minoritario (en 2007 se lanzó en específico la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas).

Debido a que, como en el caso de la nación y la etnia, la definición de *minoría* incluye tanto factores objetivos (lenguaje, religión) como subjetivos, para que una minoría se considere como tal es necesario que exista voluntad de parte de sus miembros de preservar sus características propias y que éstos se identifiquen a sí

⁷¹ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, Nota 5 p. 101.

⁷² Sara Núñez de Prado, *Minorías nacionales y medios de comunicación: una visión de Europa*, [en línea], Universidad de Sevilla, p. 16. Disponible en: <http://grupo.us.es/grehcco/ambitos09-10/prado.pdf> [Consulta: 17 de diciembre de 2012].

mismos como parte de ese grupo, esto ciertamente, aunado a ciertos requisitos objetivos específicos.

De este modo, aunque tampoco existe una definición unánime o internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen una minoría, la más aceptada es la de Francesco Capotorti (1977) que considera que una minoría es:

“Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”.⁷³

La dificultad de llegar a una definición generalizada de minoría estriba sobre todo en la diversidad de situaciones en las que éstas viven. Así, mientras que algunas viven juntas en zonas definidas y separadas del sector dominante de la población, otras se encuentran dispersas por todo el territorio de un Estado, o mientras algunas tienen un fuerte sentimiento de identidad colectiva e historia, otras conservan solamente una noción fragmentaria de su patrimonio cultural común.⁷⁴

En términos generales, las minorías se pueden entender como aquellos grupos humanos culturalmente unificados que no son dominantes al interior de los Estados actuales. En estos términos, una minoría la puede constituir una etnia, pueblo o nación subalterna. En el caso de México, por ejemplo, los grupos minoritarios adquieren la forma de grupos étnicos y los constituyen los grupos indígenas por ser numéricamente inferiores a la población mestiza pero también por ocupar los estratos más bajos de la sociedad. De este modo, los grupos indígenas en nuestro país son minorías étnicas pero también sociológicas y, a pesar de apuntárseles como una de las bases de la nación mexicana, son receptores de lo que se conoce como violencia sistémica, misma que en la cotidianeidad cobra la

⁷³ *Ibid*, p. 101.

⁷⁴ Naciones Unidas, *op. cit.*, Nota 65.

forma de distintas formas de discriminación por parte del Estado y del resto de la sociedad.

1.4. La lengua como elemento de análisis

Las Relaciones Internacionales son una disciplina compleja y multidisciplinaria cuyo objeto de estudio es el abstracto de la Sociedad Internacional, sin embargo, es frecuente que se estudien las relaciones entre Estados de orden económico, jurídico, político o diplomático, así como los grandes temas de la agenda internacional, entre ellos, la paz y la seguridad, el desarrollo, el derecho internacional, los derechos humanos, los asuntos humanitarios y las innumerables temáticas que se desprenden de éstos.

La lengua, como tal, no constituye una problemática de la sociedad internacional tal como lo es el desarme, la proliferación de armas nucleares, el genocidio, el terrorismo o los conflictos armados, sin embargo, sí emerge como un elemento que toca grandes asuntos de la vida internacional; por ejemplo, la facultad de usarla libremente forma parte de los derechos humanos. Este hecho es comprensible si tenemos en cuenta que, en tanto principal sistema de comunicación, la lengua es parte primordial de la identidad de todo ser humano en todas las sociedades y, en este sentido, también constituye un elemento de identidad colectiva. No obstante, a lo largo de la historia no todas las personas ni todos los grupos humanos han tenido el mismo derecho de hablar su lengua materna.

Como vimos, con la formación del Estado-nación múltiples grupos culturales quedaron establecidos dentro de los mismos límites territoriales, sin embargo, más allá de que se procurara la participación de las distintas colectividades en la construcción del nuevo Estado y se diera cabida a las diferentes visiones, éste fue administrado exclusivamente por la élite del grupo cultural dominante que, a través de diversas políticas de construcción nacional, intentó integrar al resto de la población bajo su idea exclusiva de nación. Esto en el mejor de los casos, pues en países como Estados Unidos, Argentina, Australia o Turquía las elites recurrieron al exterminio de la población perteneciente a otras etnias, pueblos o naciones en su objetivo de hacer coincidir la unidad política con la nacional.

Debido a que la homogeneidad lingüística del Estado se consideró una situación que mostraba la unidad de la nación, la lengua fue una de las primeras medidas y uno de los principales instrumentos en el proceso de asimilación cultural de las minorías. De esta forma, cuando no se recurrió al exterminio, las políticas de asimilación lingüística constituyeron un punto primordial de construcción nacional pues se consideraba que la existencia de lenguas diferentes podía generar o exacerbar nacionalismos perniciosos para la integridad y estabilidad del Estado.

Esta situación muestra que las relaciones entre Estado, nación y lengua a lo largo de la historia han sido muy estrechas pues el Estado-nación ha asumido que la población que se encuentra bajo su jurisdicción es una nación que comparte rasgos culturales, entre ellos, y muy particularmente, la lengua. Hemos constatado que el Estado no ignora que la diversidad cultural es una realidad al interior de sus fronteras (de otro modo no se explicarían las políticas de construcción nacional), sin embargo, opera y funciona bajo la idea anterior, es decir, como si fuera en realidad una comunidad homogénea. Es esta ficción difundida como realidad la que ha originado múltiples problemas en la vida y dignidad de las minorías étnicas.

En los apartados siguientes se tratará de hacer un esbozo general que exponga el lugar que tiene y ha tenido la lengua en múltiples sucesos de la vida internacional, su relación con la nación, los nacionalismos y las minorías, su estrecho vínculo con la identidad individual y grupal, así como el uso ideológico que se le da al contrastarla con los *dialectos*.

1.4.1. La cuestión lingüística a nivel internacional

Lo primero que hay que decir en torno a la lengua es que es un testimonio de la diversidad cultural del mundo. La diversidad lingüística es una situación presente en todos los Estados en distintos grados, por lo que se puede hablar de la existencia de diversos escenarios lingüísticos en el mundo y en la historia de la humanidad en general.

La heterogeneidad de lenguas contradice el ideal de homogeneidad de los Estados nacionales y los muestra -y evidencia- como entidades culturalmente diversas. Rainer E. Hamel señalaba a finales del siglo XX que la coexistencia de varias lenguas

era la situación del 96% de los Estados en el mundo⁷⁵, sin embargo, la diversidad lingüística no está distribuida de manera uniforme pues “mientras en nueve países –Papúa Nueva Guinea, Indonesia, Nigeria, India, Camerún, Australia, México, Zaire y Brasil- se concentra la mayor diversidad lingüística registrada –alrededor de 3 mil 500 idiomas-, en el continente europeo, la cifra no rebasa las 230 lenguas”.⁷⁶ Asimismo, es interesante tener en cuenta que “más de la mitad de la población mundial habla once lenguas –chino, inglés, hindi/urdu, castellano, árabe, portugués, ruso, bengalí, japonés, alemán y francés- mientras que otras 3 mil lenguas son habladas por alrededor de 8 millones de personas. Esto significa que el 4% de las lenguas del mundo las habla el 96% de la población [o, visto desde otra perspectiva] (...) el 96% de las lenguas del mundo las habla sólo el 4% de la población”.⁷⁷

De acuerdo con la UNESCO en la actualidad se hablan 6000 lenguas⁷⁸, número que evidentemente excede al número de los Estados reconocidos ante la ONU que hoy por hoy son sólo 193. Esta organización, no obstante, estima que la mitad de estas lenguas podría desaparecer a finales de este siglo si no se toman medidas al respecto. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que es difícil tener un número exacto de las lenguas existentes pues este dato en gran medida depende del criterio y de la metodología utilizada en su clasificación y en la vitalidad misma de las lenguas.

La lengua tiene una vinculación muy clara con el poder, ya sea a nivel interno o internacional. Si al interior del Estado este poder se manifiesta a través del establecimiento de una lengua como nacional u oficial, a nivel internacional es notorio si observamos la existencia de una *lingua franca* que es siempre, a su vez, la de un Estado hegemónico. En este nivel este asunto también sale a relucir en los procesos de negociación de los tratados internacionales o en las labores de las organizaciones internacionales que necesariamente tienen que escoger una lengua

⁷⁵ Rainer Enrique Hamel, “Legislación y derechos lingüísticos”, *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 34, México, El Colegio de México, enero-abril, 1994, p. 205.

⁷⁶ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012 (PINALI)*, México, INALI, 2009, p. 2.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ UNESCO, *Lenguas en peligro*, [en línea], Dirección URL: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/> [Consulta: 16 de enero de 2012].

oficial o de trabajo que, sea cual sea la justificación (facilidad de su aprendizaje, número de hablantes, etc.), es siempre la de un Estado influyente.

Una *lengua franca* es aquella que se usa para la comunicación internacional entre personas o grupos que no comparten una misma lengua materna (también llamada *lengua vehicular*).⁷⁹ Así, es aquella que es utilizada por hablantes de distintas lenguas que interactúan entre sí por distintos motivos (pudiendo ser tanto una lengua como una variedad dialectal que –en ambos casos- ya existe) y que se acepta como el mejor vehículo de comunicación.

En la actualidad el inglés goza del estatus de lengua franca a nivel internacional debido a que las dos grandes potencias más recientes (Estados Unidos e Inglaterra) han sido de habla inglesa, sin embargo, puede haber lenguas francas regionales o lenguas que lo fueron en el pasado. Por ejemplo, la lengua franca en la URSS era el ruso, mientras que el griego o el latín lo fueron en la antigüedad debido al dominio de sus respectivos imperios. Tampoco hay que perder de vista que una lengua franca es sobre todo una lengua de elites (por ejemplo, los angloparlantes nativos representan sólo el 5% de la población mundial hoy en día).⁸⁰

Debido a que por regla general las lenguas francas siempre han sido aquellas de los Estados hegemónicos o, en palabras de María Cristina Rosas, históricamente las grandes potencias imponen su lengua a las demás⁸¹, es interesante señalar que desde finales del siglo XIX surgió la iniciativa de utilizar al *esperanto* (lengua creada en 1887 por el judío Lázaro Zamenhof) como lengua universal. Esto bajo el entendido de que la utilización de una determinada lengua en el marco de una negociación, acuerdo o tratado -o simplemente en la interacción cotidiana- otorga siempre ventajas para el individuo, grupo o Estado que la posee como lengua materna. A pesar de que esta justificación puede resultar válida, la difusión del esperanto hasta el día de hoy ha sido muy limitada y, pese a que se apunta que

⁷⁹ Centro Virtual Cervantes, *Lengua vehicular*, [en línea], Disponible en: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/lenguavehicular.htm [Consulta: 23 de diciembre de 2012].

⁸⁰ María Cristina Rosas, "Identidad global y la última lengua franca", [en línea], *Revista Etcétera*, 24 de marzo de 2011, Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=7153> [Consulta: 21 de diciembre de 2012].

⁸¹ *Idem*

cuenta con secciones organizadas en 70 países⁸² (entre ellos México que cuenta con la Federación Mexicana de Esperanto), no sólo no se ha establecido como lengua internacional sino que una gran proporción de la población mundial ni siquiera conoce acerca de su existencia. Cabe señalar que esta iniciativa también ha sido rechazada por aquellos que ven en el esperanto una forma de anular la diversidad lingüística del planeta (los esperantistas, no obstante, organizan y llevan a cabo encuentros periódicos para difundir y discutir la situación del esperanto).

Por otro lado, no es errado afirmar que la primacía o imposición de una lengua sobre otra (u otras), con evidente menoscabo de las lenguas de las minorías étnicas, es una realidad que podemos ver plasmada en todos los continentes y Estados del mundo.⁸³ A esto se debe también que en la actualidad la lengua siga siendo usada como arma política y se vea estrechamente ligada a nacionalismos

⁸² Universala Esperanto-Asocio, *El esperanto en la actualidad*, [en línea], Disponible en: http://www.uea.org/informado/ghisdate/ghisdate_hispana.html [Consulta: 13 de noviembre de 2012].

⁸³ Fernández Liesa realiza observaciones generales al respecto y aunque no profundiza en ningún caso otorga algunos puntos importantes. En Europa, por ejemplo, apunta que existen casi 50 lenguas que forman parte de diversas familias lingüísticas (entre ellas la romance, la teutona, la eslava y la báltica que derivan del tronco común indoeuropeo) y las divide en lenguas minoritarias (aquellas que no son habladas por una mayoría en ningún Estado) y lenguas en situación minoritaria (aquellas con menos hablantes en un Estado pero mayoritarias en otro u otros: el italiano en Francia o el francés en Italia, por ejemplo). Respecto al continente americano, señala que son Estados con poblaciones indígenas y receptores de recientes olas de inmigrantes en donde predominan concepciones asimilacionistas y en donde sólo recientemente se ha dado lugar al debate en torno al multiculturalismo (exceptúa a Canadá). En el caso de África recuerda que la división territorial del Congreso de Berlín (1885) se realizó sin tomar en cuenta la situación étnico-lingüística existente y en clara contradicción al principio de nacionalidad en auge en Europa a finales del siglo XIX, cuestión que tampoco se tomó en cuenta durante el proceso de descolonización. Así, mientras que en algunos Estados se usó la lengua de la elite, en otros se favoreció el uso de lenguas europeas como el inglés, francés, portugués o español. En lo que se refiere a Asia, el autor subraya el hecho de que son Estados multiétnicos y multilingüísticos que han favorecido diversas políticas de asimilación lingüística y nacional. Pone a China como ejemplo paradigmático por ser un Estado que se ha caracterizado por buscar la asimilación de sus diversos grupos étnicos a la mayoría han (55 grupos que a comienzos del siglo XX ascendían a al menos 80 millones de personas), particularmente en Mongolia Interior (donde hay mongoles, hui, coreanos, manchúes, daur, orogen, xibe y rusos), en el Tibet (con poblaciones de tibetanos, hui, moinba y lhoba) y en Xinjiang Uygur (que presenta grupos ygur, kasak, hui, kirgiz, uzbeks, mongoles, daur, xibe, tajik, tatar, rusos y manchúes), regiones en las que según señala se utilizan aproximadamente 21 lenguas diferentes. No hay que perder de vista que el chino mandarín es una variante del chino que se convirtió en el idioma oficial del Estado (Carlos Fernández Liesa, *op. cit.*, Nota 11, pp. 19-22).

específicos. Este es el caso del catalán en España, el francés en Quebec o el flamenco en Bélgica.

Hay que tener presente, por otro lado, que la asimilación cultural ha sido un objetivo y una práctica constante en el marco de los procesos de colonización y de formación de nuevos Estados, la asimilación lingüística derivó directamente de este proceso generalizado en todo el mundo a partir del siglo XVII.

Ahora, si bien los procesos de colonización y de formación de nuevos Estados, con sus respectivos procesos de consolidación nacional, requirieron la difusión y el uso de una única lengua en detrimento de la demás, también fueron el antecedente para que en la actualidad existan importantes asociaciones de Estados que además de reivindicar el uso de una misma lengua, la toman como elemento de agrupación y cooperación a nivel internacional. Este es el caso de la *francofonía* y de la *lusofonía*, términos que hacen referencia a la comunidad de países de habla francesa y portuguesa respectivamente.

La palabra francofonía surgió a fines del siglo XIX para describir a la comunidad lingüística y cultural del imperio colonial francés, no obstante, en la actualidad este término se ha liberado de su connotación colonial original para designar dos realidades: 1) al conjunto de acciones de promoción del francés y 2) a la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), que reagrupa a la comunidad de países y gobiernos francófonos.⁸⁴ La OIF, fundada en 1970, está conformada por 57 Estados y gobiernos miembros y otros 20 Estados observadores y “lleva a cabo acciones políticas de cooperación multilateral en beneficio de las poblaciones francófonas, obra en pro del respeto de la diversidad cultural y lingüística y está al servicio de la promoción de la lengua francesa, de la paz y del desarrollo sostenible”.⁸⁵

En lo que toca a la lusofonía, es la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) la que se encarga de congregar a los Estados que tienen al portugués como

⁸⁴ France.fr, *Los orígenes de la francofonía*, [en línea], Disponible en: <http://www.france.fr/es/arte-y-cultura/los-origenes-de-la-francofonia> [Consulta: 23 de noviembre de 2012].

⁸⁵ Organisation internationale de la Francophonie, *États et gouvernements*, [en línea], Disponible en : <http://www.francophonie.org/-Etats-et-gouvernements-.html> [Consulta :23 de noviembre de 2012].

lengua oficial. A través de esta organización, creada en 1996, se formalizó un nuevo foro de diálogo, reflexión y cooperación, así como un nuevo esquema formal de concertación político-diplomática basada en las bases históricas y culturales de sus miembros.⁸⁶ La Comunidad Iberoamericana de Naciones, por su parte, también tiene como uno de sus fundamentos la similitud lingüística de sus miembros aglutinando a los países de habla española y portuguesa del continente europeo y americano. Si bien, como su nombre lo indica, constituye una comunidad y no una organización, lleva a cabo reuniones anuales desde 1991 (año en que surgió formalmente a través de la Declaración de Guadalajara) y ha puesto en marcha un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano con presencia propia en el escenario actual internacional.⁸⁷

La revisión de estos casos nos muestra que la lengua no ha sido ajena al curso de la política internacional. Un ejemplo que también ilustra este hecho es el caso específico de Brasil. En la actualidad este país, en el marco de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, está buscando hacerse miembro permanente de este organismo y ser el representante regional de América Latina, sin embargo, ha encontrado como contrargumento el ser un país lusófono que no representa al grueso de los países de la región de habla hispana.

Por último, a pesar de que todas las lenguas tienen el mismo valor cultural, es una realidad que hay lenguas más influyentes que otras en razón de varios factores, por ejemplo, la extensión territorial en que son habladas, su número de hablantes, su peso político y económico (esto es, si son los idiomas de países importantes en estas esferas), si cuentan con una gramática estándar o si tienen una escritura unificada, siendo en la actualidad también relevante su presencia en internet.

⁸⁶ Frigidiano Durántez Prados, *La comunidad de países de lengua portuguesa. Un nuevo foro de concertación y de cooperación*, [en línea], *Afers Internacionals*, núm. 48, p. 107, Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28159/27993> [Consulta: 23 de noviembre de 2012].

⁸⁷ Celestino del Arenal, *La comunidad iberoamericana de naciones*, [en línea], Centro de Estudios de Iberoamérica, Disponible en: http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2009-01_C_Arenal.pdf [Consulta: 23 de noviembre de 2012].

1.4.2. Lengua y minorías

En este punto es clara la forma en que el Estado se encuentra vinculado con la lengua y la nación, sin embargo ¿qué relación tiene la lengua con las minorías? o ¿por qué éstas requieren de trato especial? Como vimos, con el establecimiento del Estado-nación los únicos valores culturales que se promovieron y oficializaron fueron los del grupo étnico en el poder, de ahí que las únicas lenguas que se consideraron nacionales fueron las de las élites, las demás fueron excluidas y quedaron relegadas de la vida pública del Estado.

Esta exclusión de las lenguas de las minorías, sin embargo, en la realidad se tradujo en la marginación de sus hablantes pues además de no poder hablar su lengua materna tuvieron dificultades y obstáculos para acceder a la educación, a la justicia, a la difusión del conocimiento y en general a todas las instituciones y servicios proporcionados por un Estado monolingüe.

En la Francia de finales del siglo XVIII, por ejemplo, el jacobinismo (ideología que promovía un Estado centralizado y concebía a la nación como indivisible) despreció a las lenguas de las minorías -entre las que se contaban el bretón, occitano, vasco y catalán- con el argumento de que fomentaban el fanatismo y la superstición e impedían la llegada de la Revolución a todos los departamentos (señalaban que la contrarrevolución se había establecido en algunas fronteras refugiándose en lenguas celtas o bárbaras). En Alemania, las minorías polacas, danesas y alsacio-lorenesas corrieron con la misma suerte pues desde 1870 el alemán se estableció como lengua obligatoria en las escuelas y como lengua oficial de la administración pública. En lo que toca a España, esta situación es clara al observar a dos de sus más famosas minorías: vascos y catalanes. En 1768, por ejemplo, se prohibió el uso del catalán en la administración y en las escuelas (hoy en día la situación se ha revertido y el catalán es la lengua hegemónica en Cataluña, incluso a costa del español e inclusive se ha señalado que es la lengua minoritaria más fuerte de Europa).⁸⁸ Cabe señalar que en el caso de España las políticas de asimilación lingüística en Cataluña y el País Vasco trajeron como consecuencia el surgimiento

⁸⁸ s/a, "Peligran 144 lenguas de México: Unesco", [en línea], México, *Milenio.com*, 20 de febrero de 2009, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8534813>, [consulta: 23 de marzo de 2013].

de sus respectivos nacionalismos, visibles hasta la actualidad e irónicamente vitalizados por sus respectivas lenguas.

Estos ejemplos -que podemos encontrar de manera repetida en prácticamente todos los Estados- nos confirman que la lengua es un instrumento formidable de sometimiento y que el conflicto entre lengua hegemónica y lengua minoritaria se ubica generalmente en el centro de las relaciones de dominación de un pueblo sobre otro.⁸⁹ Este planteamiento cobra sentido si tenemos en cuenta que los miembros de las minorías étnicas que han logrado integrarse a un determinado Estado se han visto repetidamente forzados a abandonar sus características étnicas, entre ellas, la lengua.

Es así como las políticas de asimilación lingüística emergen como un evidente agravio histórico a los derechos de las minorías étnicas que han visto reiteradamente mermado su derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la preservación de su cultura. El papel que juega la lengua dentro de la cultura lo podemos entender si recordamos que ésta constituye un punto esencial de referencia y de entendimiento del entorno y es para muchas culturas un núcleo organizador de la identidad étnica, así como su medio de expresión y comunicación.⁹⁰

De esta forma, en la medida de que el libre desarrollo de la personalidad involucra la facultad de poder usar la lengua materna en todas las esferas de la vida pública y privada, la dificultad para ejercer este derecho en el caso de las minorías étnicas contradice desde cualquier perspectiva el logro de múltiples de sus derechos humanos. Es por eso que es necesaria la existencia de un ámbito jurídico y legal que respalde y resguarde sus derechos (acción positiva) en la medida de que éstos han sido vulnerados históricamente y de manera repetida. Por ejemplo, en el caso de México, aunque nunca ha existido una ley que prohíba el uso de las lenguas indígenas, después de la Revolución (años del *indigenismo*) se llevaron a cabo diversas políticas de asimilación cultural que intentaron sustituir a estas lenguas por el español.

⁸⁹ Rainer E. Hamel, *op., cit.*, Nota 65, p. 206.

⁹⁰ *Idem.*

Por último, es necesario recalcar que, aunque sin duda ha habido avances significativos, en la actualidad se sigue discriminando a las personas con identidades y características culturales diferenciadas. Esta situación se explica si consideramos la brecha existente entre el *ser* y el *deber ser*, esto es, la sola creación de leyes es insuficiente si no se echan a andar mecanismos específicos de ejecución de los derechos ahí plasmados.

1.4.3. El asunto de la definición ¿lengua o dialecto?

De entrada, la denominación de lengua o dialecto se puede entender observando el lugar que los grupos ocupan en la estructura del Estado, es decir, está estrechamente relacionada con la jerarquización de los grupos al interior de las estructuras estatales.

Como se mencionó anteriormente el sistema de estratificación étnica y social del Estado-nación hace que los valores culturales de las minorías étnicas sean rechazados y considerados inferiores incluso por los grupos que los poseen. Es por eso que las lenguas minoritarias, es decir, las lenguas que no son habladas por la mayoría o que ocupan una situación secundaria dentro del Estado, frecuentemente son denominadas dialectos debido al estigma social del que son objeto. En México, por ejemplo, si bien en la actualidad son reconocidas como lenguas nacionales, las lenguas indígenas por mucho tiempo se consideraron dialectos.

En la cotidianeidad, pese a que todas las lenguas tienen el mismo valor cultural, la denominación usual de lengua o dialecto ha obedecido generalmente a las relaciones de poder existentes en un determinado espacio histórico. No es de sorprender que idiomas influyentes como el inglés, francés, alemán o japonés sean calificados instantáneamente como lenguas y las de las minorías sean denominadas instintivamente como dialectos. Un ejemplo paradigmático lo constituye el caso de Italia pues, de haberse desarrollado los sucesos históricos de manera distinta, el actual italiano podría ser denominado dialecto considerando que el piamontés fue calificado como tal después de que el toscano se convirtió en la lengua de Italia.⁹¹

⁹¹ Michael Billig, "Nations And Languages", *Banal Nationalism*, London, Sage Publications, 1995, p. 32.

Recordemos también que sólo el 3% de la población hablaba la variación del italiano del norte que hoy en día es el idioma oficial.

De este modo, como señala Billig, la clasificación entre lenguas y dialectos ha estado estrechamente relacionada con las políticas de construcción estatal ya que las variaciones en el habla (*speech patterns*) han sido más propensas a verse como lenguas distintas en un lugar dividido por fronteras nacionales.⁹² Por ejemplo, el noruego propiamente dicho surgió después de la separación de Suecia que dio origen a la actual Noruega. Asimismo, el caso de las lenguas escandinavas (también llamadas nórdicas) es interesante porque el danés, sueco y noruego son lenguas mutuamente inteligibles, esto es, sus hablantes se pueden entender entre sí sin necesidad de estudios formales al punto de que incluso se ha señalado que es la misma lengua pero con *variaciones dialectales*.

Lo anterior nos da pie para introducir otro significado del término *dialecto*. De esta forma, si en el ámbito de la práctica o de la política la denominación de dialecto está directamente relacionada con la posición social del grupo que habla una determinada lengua, en el ámbito de la lingüística se denomina dialecto a una determinada forma de hablar. Así, por ejemplo, en América Latina hay alrededor de una veintena de países que hablan español, sin embargo, cada uno tiene una distinta forma de hablar, esto es, un dialecto diferente que, además del acento, incluye un vocabulario distinto que a menudo es extraño para el hispanohablante de otro país.

Ahora, antes de pasar al siguiente capítulo conviene hacer una breve recapitulación de los temas que hemos examinado hasta este punto. La revisión de los conceptos ha sido extensa, sin embargo, se considera que ha dotado de un panorama completo que permitirá apreciar y comprender la situación en la que se encuentran inmersos los pueblos indígenas en México en la actualidad y, específicamente, el escenario mundial en el que se ubica la demanda de reivindicación de sus lenguas. De esta forma, en este punto es claro el modo en que el Estado se diferencia del Estado-nación, pues mientras que el Estado hace referencia a la existencia de un aparato jurídico-político, el Estado-nación denomina a una forma de organización social que asume y promueve por diversos medios y a través de diversas

⁹² *Ibid.*, p. 33.

estrategias la existencia de una comunidad cultural homogénea. Por esto mismo, se han referido las distintas políticas de construcción nacional que han existido, la relación que en términos generales han tenido las minorías con los Estados nacionales e igualmente las diversas formas que adquieren los grupos étnicos - pueblo, nación, etnia-, no sin antes señalar el grado de complejidad inherente a estos conceptos y los profundos vínculos que guardan entre ellos. Asimismo, se perfiló el lugar que han ocupado las minorías en el escenario internacional, sobre todo después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, y el debate en torno a la necesidad de que a éstas se les reconozcan derechos colectivos específicos, no sin apuntar la resistencia latente por parte de los Estados que han preferido descartar cualquier posibilidad de un desmembramiento territorial. Del mismo modo, se ha señalado la forma en que la lengua ha fungido como un elemento de dominación (ésta fue una de las primeras medidas y uno de los principales instrumentos en el proceso de asimilación cultural de las minorías) que nos puede indicar el lugar que ocupan los grupos en la estructura de un Estado determinado, el hecho de que la diversidad lingüística es una situación presente en todos los Estados del mundo en distintos grados, así como distintos ejemplos de organización internacional motivada y originada en la afinidad lingüística (francofonía, lusofonía, Comunidad Iberoamericana de Naciones). Por último, se explicó la razón de la diferenciación entre lenguas y dialectos, que no obedece a otra cosa sino a la jerarquización de los grupos humanos al interior de las estructuras estatales.

CAPÍTULO 2. Los derechos lingüísticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Como se señaló en el capítulo anterior, el reconocimiento de que los grupos étnicos minoritarios requieren leyes concretas que salvaguarden sus características culturales específicas emanó directamente de la diferenciación entre derechos humanos individuales y derechos humanos colectivos. Como vimos, una de las características culturales más notorias y trascendentes de los grupos humanos es la lengua, sin embargo, debido a que no todos los grupos humanos han podido practicarla plenamente fue necesaria la creación de instrumentos y mecanismos específicos que abrieran la brecha y trabajaran en este sentido. Lo anterior nos hace preguntarnos ¿en qué instrumentos se encuentra plasmado el derecho a hablar la lengua materna?, y ¿cuáles son los mecanismos que se han creado para trabajar en esta dirección? A continuación se dan respuesta a estas preguntas, sin embargo, antes se considera importante escribir en torno al concepto de *derechos humanos* y su evolución histórica, esto con el fin de comprender el momento y las razones de que existan instrumentos jurídicos y organismos dedicados específicamente a tratar el tema de los derechos indígenas a nivel internacional. Debido a que es a través de los sistemas internacionales de derechos humanos que los distintos instrumentos (declaraciones, convenciones, tratados) son posicionados, este capítulo abordará primero los auspiciados por la ONU (sistema universal de derechos humanos) y después los respaldados por la OEA (sistema interamericano), estos últimos porque son los que competen a México en el ámbito regional. Asimismo, se esbozará la labor de la UNESCO en torno a la defensa de las lenguas minoritarias.

2.1. ¿Qué son los Derechos Humanos?

A pesar de encontrar importantes antecedentes en la Carta Magna de 1215, en el Acta de *Habeas Corpus* de 1679 y en la *Bill of Rights* de 1689 -todos ellos ingleses- la definición actual de derechos humanos surgió propiamente hasta el siglo XVII con las declaraciones estadounidenses y, por supuesto, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁹³ Estas declaraciones cobran una

⁹³ Loretta Ortiz Ahlf, *op. cit.*, Nota 3, p. 410.

importancia trascendental pues el derecho internacional tradicional únicamente regulaba las relaciones entre Estados y, por lo tanto, no reconocía derechos a los individuos en el plano internacional.

Esta situación evidentemente se ha transformado y hoy no sólo se reconoce la existencia de diversos derechos individuales y colectivos en el ámbito global sino que también existen múltiples órganos que velan por su cumplimiento. Esta vitalización, si bien es relevante para la dignificación de todas las personas, cobra una importancia particular en el caso de los indígenas pues por mucho tiempo estas poblaciones no contaron con un ámbito jurídico internacional específico que respaldara sus derechos.

En la actualidad estos grupos no sólo recurren cada vez más al ámbito internacional para exigir el respeto a sus derechos humanos, sino que es en éste en el que encuentran mayor respaldo jurídico. Es por eso que resulta necesario revisar qué son los derechos humanos y en qué consisten, especialmente porque son los llamados *derechos de tercera generación* los que adquieren una importancia particular para los pueblos indígenas.

2.1.1. Antecedentes y definición de los Derechos Humanos

Como se mencionó anteriormente, la idea de que los derechos de las personas eran exclusivamente un asunto interno del Estado ha dado lugar al reconocimiento de que éstos constituyen una prioridad en el ámbito internacional de hoy en día. Si bien la *Carta Magna* de 1215 (primer documento significativo que estableció limitaciones al ejercicio del poder del Estado frente al pueblo), el *Habeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689 pueden considerarse los primeros precursores de las modernas declaraciones de derechos y la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 constituye un momento clave en este ámbito, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se inició el movimiento actual en favor de los derechos humanos. Finalizado este conflicto y después de haber observado las atrocidades que se cometieron durante este mismo, la comunidad internacional consideró necesario contar con un ámbito jurídico que impidiera que dichos sucesos se repitieran. Así, fue con la Carta de la ONU de 1945 que inició el movimiento de internacionalización de los derechos humanos pues en ella se

incluyeron disposiciones que reflejan un compromiso claro de la comunidad de Estados al respecto.⁹⁴

Es usual encontrar clasificados a los derechos humanos de acuerdo con su contenido y orden de aparición en tres generaciones. La primera generación la constituyen los *derechos civiles y políticos* entre los que se encuentran el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad o el derecho a la seguridad de la persona humana. La segunda generación la constituyen los *derechos económicos, sociales y culturales* que incluyen derechos como el derecho al trabajo, a las libertades sindicales, a la salud, a la educación o el derecho a tomar parte en la vida cultural. Por lo que toca a los derechos de tercera generación no existe aún una denominación genérica consensuada, sin embargo, es frecuente que se les denomine *derechos colectivos de los pueblos* pues se considera que ellos son sus únicos beneficiarios y los únicos que los pueden hacer exigibles (también se les denominan *derechos de solidaridad*). Entre los derechos de tercera generación encontramos el derecho a la paz, a la libre determinación de los pueblos, el derecho al desarrollo o el derecho al medio ambiente.⁹⁵

De este modo, si las revoluciones estadounidense y francesa de finales del siglo XVIII (concretamente la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789) lograron integrar los derechos individuales y las libertades públicas a las instituciones jurídicas y políticas de Occidente, los derechos económicos, sociales y culturales lograron *juridificarse* en el primer cuarto del siglo XX con su inclusión en distintas constituciones, siendo recogidos por primera vez en la Constitución mexicana de 1917.⁹⁶ Como señala Pedro Nikken:

⁹⁴ Esta consideración explica que Giovanni Sartori ubique el origen de los derechos humanos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 en el ámbito de las Naciones Unidas y no antes (Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Ed. Taurus, 2001, p. 180-181).

⁹⁵ Loretta Ortiz Ahlf, *op. cit.*, Nota 3, p. 412 (Esta categorización, aunque suele ser criticada por dar una falsa idea evolutiva de estos derechos, nos permite apreciar las diferentes etapas en su reconocimiento).

⁹⁶ Pedro Nikken, *Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza*, Revista IIDH, 2008, p. 71.

“El concepto de derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos y, por lo tanto, como derechos constitucionales, será el punto de partida de la evolución del Estado de Derecho hacia lo que más tarde sería designado (...) como Estado Social de Derecho (...) [resultado] entre otras cosas, de la necesidad de adecuar el orden jurídico y político y la organización del Estado a los imperativos de los derechos sociales”.⁹⁷

De este modo, mientras que el reconocimiento de los derechos civiles y políticos que aconteció a partir del siglo XVIII con las declaraciones americana y francesa (mismas que constituyeron la base y guía de muchas otras, entre ellas la de los países latinoamericanos) implicó el reconocimiento de que existían limitaciones al poder público y que éste se tenía que apegar a dichos límites (Estado de Derecho), la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales reconoció que la existencia de condiciones de vida dignas y el acceso a bienes materiales y culturales era fundamental para la integridad del ser humano. Así, no es que los derechos económicos, sociales y culturales invaliden o dejen obsoletos a los derechos civiles o políticos pues éstos siguen siendo elementales, más bien se integran a ellos y cubren un área de la vida del ser humano que no estaba contemplada en el ámbito jurídico hasta el momento de su inclusión en las leyes. En lo que toca a los derechos de tercera generación o *derechos colectivos*, éstos se comenzaron a contemplar a nivel jurídico cuando fue notorio que el reconocimiento de los derechos de primera y segunda generación no bastaba para que todas las personas tuvieran una vida digna y que había ciertos derechos que sólo se podían gozar de manera colectiva.

Una diferencia fundamental entre, por un lado, los derechos de primera y segunda generación y, por el otro, los derechos de tercera generación, es el carácter individual de los primeros y el carácter colectivo de los segundos. Esto es, mientras que los derechos civiles y políticos (primera generación) y los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) los gozan específicamente los individuos, los derechos de tercera generación pueden ser disfrutados sólo de manera colectiva, es decir, sólo los individuos en grupo pueden ejercerlos. También

⁹⁷ *Idem.*

hay diferencias entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales pues mientras los primeros son de carácter pasivo (no hacer, no interferir, no lesionar), los segundos conllevan una obligación activa para el Estado que tiene que tomar medidas legislativas, administrativas o políticas para lograr su realización. Por esto mismo, la obligación derivada de los derechos de primera generación es inmediata mientras que la de los derechos de segunda generación es progresiva.⁹⁸

Asimismo, es necesario notar que mientras los *derechos civiles y políticos* se encuentran respaldados internacionalmente por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (en vigor desde 1976) y los *derechos económicos, sociales y culturales* están contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado y en vigor en los mismos años), no existe un pacto internacional referente a los *derechos de tercera generación*, es decir, que los aglutine en un solo instrumento. Así, aunque existen declaraciones separadas que reconocen ciertos derechos colectivos (como la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* de 1986, por ejemplo), no hay un instrumento que se refiera a ellos de manera conjunta.

Ahora, la definición de derechos humanos que generalmente se asume en el ámbito internacional es la del enfoque iusnaturalista⁹⁹ debido al énfasis que éste

⁹⁸ Loretta Ortiz Ahlf, *op. cit.*, Nota 3, p. 412.

⁹⁹ Existen varios fundamentos en torno a los derechos humanos, es decir, existen varias visiones que intentan justificar de dónde vienen, cuestión relevante porque la definición que se utilice revelará o dependerá del fundamento que aceptemos. Aquí se retomarán tres perspectivas: el iusnaturalismo, el positivismo jurídico y el historicismo. Los iusnaturalistas (los que sostienen los planteamientos del derecho natural) consideran que todos los seres humanos, por el hecho de serlo y existir, cuentan con derechos fundamentales e inherentes a su naturaleza. Según esta corriente, los textos constitucionales o tratados internacionales no otorgan derechos sino que sólo reconocen los que ya poseemos en tanto seres humanos. Xabier Etxebarria considera que este enfoque tiene dos logros relevantes: 1) la fuerza con la que expresa teóricamente la universalidad de los derechos humanos y 2) que expresa el derecho universal de las personas a no ser discriminadas a causa de condiciones concretas.⁹⁹ Un poco en contraste con esta posición encontramos al positivismo jurídico que plantea que los derechos humanos sólo existen en la medida en que están plasmados en una norma jurídica (en una constitución o en un tratado internacional, por ejemplo) pues consideran que si un derecho no figura en alguna en realidad no es un derecho logrado o relevante. Así, una fundamentación positivista establece que las personas no nacen con todos los derechos sino que a lo largo de la historia se ha luchado por tenerlos, es

hace en la dignidad de la persona. Baste notar que todos los derechos tutelados en el ámbito internacional se refieren a ellos como derechos inherentes al hombre, esto es, los reconocen como derechos naturales. La definición actual de los derechos humanos de la ONU nos confirma lo anterior ya que define a los derechos humanos como:

“...derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”.¹⁰⁰

Aunque esta definición es adecuada, en este trabajo se adoptará la de Edmundo Hernández-Vela que los considera como:

“...principios generales de derecho relativos a las facultades, potestades y necesidades básicas de cada ser humano, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden legal, que resultan de la eminente dignidad de cada ser humano, y constituyen las bases esenciales y necesarias de cualquier organización o sistema político nacional y la comunidad internacional misma. Los *derechos humanos* incluyen los clásicos derechos civiles y políticos, las libertades públicas tradicionales, los derechos económicos, sociales y culturales que requiere el Estado para suministrar servicios con el objeto de satisfacer las necesidades humanas

decir, los derechos se han ido incorporando a las normas jurídicas como producto de procesos políticos y luchas sociales que han hecho posible su *positivación* (que figuren en las leyes). El positivismo jurídico tiene puntos de coincidencia con el enfoque historicista que enfatiza el carácter contingente de los derechos, es decir, plantea que los derechos no han existido siempre sino que pertenecen a un tiempo específico en la historia de la humanidad. Así, los que se adscriben al enfoque historicista sostienen que los derechos humanos no son derechos naturales sino que son derechos cambiantes y relativos a un momento histórico específico. De esta forma, aún y cuando podemos encontrar planteamientos válidos en cada fundamento, el enfoque iusnaturalista es el que generalmente se asume en el ámbito internacional cuando se habla de derechos humanos debido al énfasis que hace en la dignidad de la persona. Biblioteca Jurídica Virtual, *Notas sobre la fundamentación de los derechos humanos*, [en línea], IJ-UNAM, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/96/art/art8.htm> [Consulta: 12 de enero de 2013].

¹⁰⁰ Naciones Unidas, *¿Qué son los derechos humanos?*, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [Consulta: 21 de diciembre de 2012].

en las áreas económica social y cultural, y los nuevos derechos que han surgido como respuesta a los requerimientos del mundo moderno, especialmente los relativos a los problemas del desarrollo, el ambiente, la paz o la autodeterminación”.¹⁰¹

Esta definición es adecuada especialmente por lo que apunta en su segunda parte, esto es, el hecho de que los derechos humanos incluyen derechos civiles y políticos clásicos, libertades públicas tradicionales, derechos económicos, sociales y culturales y los nuevos derechos que han surgido en respuesta a los requerimientos del mundo moderno. Esta consideración es relevante porque hace notorio el transitar que ha tenido el reconocimiento de los derechos humanos a lo largo del tiempo, es decir, lo que ahora se conoce como *derechos humanos* encuentra sus antecedentes en derechos clásicos y libertades tradicionales de corte occidental, situación que hasta la actualidad sigue planteando problemas a la universalidad reclamada por estos derechos. En última instancia lo que se tiene que tener presente es que los derechos humanos están estrechamente relacionados con los cambios en la forma de concebir los derechos de las personas y los ciudadanos, que a su vez se explica por las transformaciones que ha tenido la relación del Estado con el individuo y con la sociedad.

Otra perspectiva útil en torno al reconocimiento jurídico de los derechos humanos es la de Alejandro Valencia Villa que destaca tres momentos: 1) El primero es cuando inician su reconocimiento como derechos naturales universales con las declaraciones de derechos de las revoluciones burguesas como lo fue la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. 2) El segundo momento es cuando se desarrollaron como derechos positivos particulares en las diferentes constituciones nacionales del siglo XIX; tales fueron los casos de las constituciones de los países latinoamericanos recién independizados en las que se consagraron ciertos derechos y libertades ciudadanas. 3) El tercer momento es cuando estos derechos alcanzan plenitud como derechos positivos universales con la implementación de los diferentes sistemas internacionales de protección de derechos humanos surgidos después de la Segunda Guerra Mundial (la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue uno de los primeros instrumentos en iniciar

¹⁰¹ Edmundo Hernández-Vela, *op. cit.*, Nota 41, p. 308.

esta etapa).¹⁰² Esta apreciación efectivamente nos muestra a grandes rasgos las diferentes etapas que ha habido en el reconocimiento de estos derechos pero también nos da pie para preguntarnos ¿estos derechos son en verdad derechos universales? ¿Son en realidad derechos positivos universales, es decir, son aceptados por todos los Estados del mundo y están plasmados en sus respectivas leyes? Muchos apuntarían que esta perspectiva constituye en realidad una revisión del reconocimiento de los derechos humanos en Occidente, situación que resulta completamente comprensible dado que fue en esta parte del mundo donde la noción de derechos humanos apareció.

Si bien de acuerdo con la ONU el principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos y apunta que todos los Estados han ratificado al menos uno de los principales tratados de derechos humanos y el 80% ha ratificado cuatro o más de ellos¹⁰³, lo cierto es que no todos los Estados del mundo ni todos los autores aceptan esta universalidad. Giovanni Sartori, por ejemplo, la objeta porque considera que los derechos del hombre del iusnaturalismo eran típicamente occidentales ya que eran derechos concebidos en suelo europeo y desde una visión grecorromana y cristiana del mundo. También señala que en la actualidad los derechos proclamados por la ONU como universales no han sido ratificados por el grueso de países de tradición islámica, agregando que la universalidad no existe y que no se logrará encontrar. Así, más allá de considerarlos como derechos universales los considera *derechos que pretenden ser universales*¹⁰⁴, anotación que hay que tener muy en cuenta.

2.1.2. Los derechos humanos de los pueblos indígenas

La expresión *derechos humanos universales* contrastada con la de *derechos de los pueblos indígenas* nos hace posible preguntarnos ¿por qué los pueblos indígenas tienen o necesitan derechos específicos si forman parte de la humanidad? o ¿si los

¹⁰² Alejandro Valencia Villa, "Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos", *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana/Washington College of Law/Distruciones Fontamara, 2006, p. 119-120.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ Giovanni Sartori, *op. cit.*, Nota 94, p. 180-181.

derechos humanos son universales por qué los pueblos indígenas han recibido atención especial?

Acabamos de ver que, más allá de su fundamentación, los derechos humanos son concebidos en la actualidad como derechos universales que nos protegen en tanto seres humanos. Si bien, la concepción en torno a ellos se ha ido modificando con el paso del tiempo y ha dado lugar a la incorporación de nuevos derechos y mecanismos que velan por su protección y ejercicio, también se han visto cuestionados al grado de que se considera un error decir que son universales. Este señalamiento cobra sentido cuando tenemos en cuenta que los Estados de tradición islámica no suscriben estos derechos pero también cuando observamos que diversos grupos, a pesar de vivir y formar parte de Estados que los reconocen y afirman, no los gozan debido a su condición de marginalidad. Este último caso es el de los pueblos indígenas en general, sin embargo, ¿qué fue lo que ocasionó esta marginalidad?

Recordemos que a raíz de la dominación colonial europea y con la aceptación unilateral del derecho de conquista, la Corona dejó sin derechos propios a los grupos indígenas (salvo aquellos que ésta les *concedió*). Esta situación poco se modificó finalizada la época colonial pues los estados nacionales, a final de cuentas herederos de los imperios europeos, se ocuparon –desde su perspectiva- de *pacificar* lo que quedaba de los “pueblos bárbaros” y “salvajes”. De esta forma, los pueblos indígenas fueron vistos por los Estados como minorías subdesarrolladas que necesitaban ser guiadas para abandonar esta condición y así abrazar la modernidad.¹⁰⁵ Este discurso, no obstante, en la realidad posibilitó y cobró la forma de diversas formas de despojos que evidentemente acentuaron la situación de desventaja en la que estos grupos de por sí se encontraban. Como señala Stavenhagen:

“Se acentuaron el despojo de tierras, la explotación de la mano de obra indígena, la destrucción del medio ambiente y la apropiación por parte de diversos intereses económicos de los otrora abundantes y ahora

¹⁰⁵ Rodolfo Stavenhagen, “Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos”, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 22.

escasos recursos de los pueblos indígenas. Aumentaron entre estos la pobreza, la desnutrición, las enfermedades, la emigración en pos de mejores oportunidades, los síntomas de desorganización social, así como la pérdida progresiva de su identidad y de su patrimonio lingüístico y cultural”.¹⁰⁶

Son estas condiciones particulares las que les han impedido a los grupos indígenas gozar de los derechos humanos universales plasmados en las Declaraciones y Pactos Internacionales y la razón principal de que se haya requerido el surgimiento de un derecho internacional específico en materia de derechos indígenas. Esto es importante porque por mucho tiempo se asumió que las medidas de carácter general otorgaban una protección suficiente a todas las personas sin importar su etnicidad y no se requería una protección especial para los grupos minoritarios si las medidas generales se aplicaban adecuadamente.

La experiencia que se ha tenido al respecto aunado al trabajo activo de los grupos indígenas en el ámbito internacional ha probado esta idea como falsa y actualmente se acepta que, además de la afirmación de los derechos humanos universales, es necesario que se reconozcan derechos específicos a los grupos indígenas debido a su situación desfavorable que los sitúa en una posición de mayor vulnerabilidad respecto a otros sectores de la población. Por ejemplo, debido a que estos grupos han estado relativamente aislados geográficamente y apartados de las grandes ciudades, el medio natural en el que habitan ha podido subsistir en gran medida. Este hecho, sin embargo, ha puesto a los pueblos indígenas en una situación altamente vulnerable pues en la actualidad hay una permanente demanda de recursos naturales que hace peligrar la integridad de las tierras y territorios indígenas y, con ello, su identidad y valores culturales en conjunto. Un hecho que confirma lo anterior es el aumento del número de “proyectos de desarrollo” tales como presas o minas en territorios habitados por indígenas. Esta situación en la práctica resulta muy complicada pues estos proyectos generalmente cuentan con la anuencia de los gobiernos nacionales o locales que, a pesar de haber suscrito tratados de derechos humanos generales y particulares, anteponen el plano económico a cualquier otro factor. De esta forma,

¹⁰⁶ *Idem*

un marco jurídico relativo a los derechos de los pueblos indígenas es relevante no sólo porque afirma la existencia de tales derechos sino porque, en última instancia, constituye la principal herramienta para hacerlos cumplir, es decir, se puede recurrir a él en caso de que existan violaciones de derechos específicos.

Por otro lado, aunque en el capítulo primero se estableció que las minorías en México cobran la forma de pueblos indígenas en atención a su número pero también a su posición en el Estado, dado que no se ha llegado a un consenso en torno a la definición de *minoría o pueblo indígena*, es válido preguntarse si las leyes internacionales en materia de minorías son aplicables a los grupos indígenas. Según lo apunta la misma ONU, los pueblos indígenas pueden reivindicar los derechos de las minorías con arreglo al derecho internacional, sin embargo, existen mandatos y mecanismos dedicados específicamente a proteger sus derechos. En este sentido, apunta que hay vinculaciones y características comunes entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas: ambos tienden a estar en una posición no dominante en la sociedad en la que viven, poseen valores culturales distintos a los de la mayoría y desean conservar su identidad. También apunta ciertas diferencias, por ejemplo, el hecho de que las minorías no necesariamente tienen un apego o una vinculación ancestral con el territorio que habitan, cuestión que sí es trascendental en el caso de los grupos indígenas. Igualmente podemos encontrar una diferencia en el ámbito normativo internacional pues, mientras que la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* exige que los Estados consulten y cooperen con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de llevar a cabo actividades que puedan afectarlos, la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* enuncia un derecho más general a participar en la adopción de decisiones (señala que se debe tener en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías).¹⁰⁷

En síntesis, la situación de marginalidad en la que los grupos indígenas han vivido de manera prolongada hace forzoso que los Estados reconozcan que los grupos

¹⁰⁷ Naciones Unidas, *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, p. 4-5.

indígenas, precisamente debido a la situación subordinada que históricamente han tenido, cuenten con derechos específicos que les permitan trascender esta posición. Este objetivo ha ido cobrando forma a través de los años y hoy en día se puede hablar del desarrollo de un ambiente internacional propicio para el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos en general y de los pueblos indígenas en particular, escenario en el que han tenido un papel central los órganos de las Naciones Unidas, cuestión en la que ahondaremos a continuación.

2.1.3. Los derechos lingüísticos como parte de los derechos humanos

¿Por qué los derechos lingüísticos forman parte de los derechos humanos? Si bien se puede suponer que el uso de la lengua materna constituye un derecho humano, es necesario preguntarnos en qué instrumentos internacionales se encuentra respaldado o cómo es que forma parte del catálogo universal de derechos humanos.

Existe ya un consenso en torno al hecho de que la pérdida de una lengua significa o implica la pérdida de una cultura o de gran parte de ella pues –como se expresó en el marco de las sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en 2008- las lenguas influyen en la manera de pensar de las personas y, además de su función comunicativa, constituyen una parte especializada de la cultura, por lo que la muerte de una significa la pérdida del conocimiento almacenado en ella y de su capacidad de realización y adaptación a los cambios mundiales, sociales y ambientales.¹⁰⁸ Este tipo de argumentaciones (que han ido nutriéndose con el paso del tiempo y que se han visto enriquecidas por la misma labor de los grupos indígenas) han favorecido la existencia en el ámbito internacional de diversos instrumentos jurídicos encaminados a la protección de la riqueza lingüística del planeta.

De esta forma, encontramos que los derechos lingüísticos a nivel internacional están reconocidos en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles

¹⁰⁸ Naciones Unidas, *El Foro Permanente pide medidas políticas concretas para proteger las lenguas indígenas*, [en línea], Disponible en: http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a_9174_dtls.html [Consulta: 30 de enero de 2013].

y Políticos de 1966 (artículo 14 y –especialmente- el 27)¹⁰⁹, la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 (principalmente en los artículos 1, 2 y 4)¹¹⁰, el Convenio 169 de la OIT de 1989 (artículos 28 y 30)¹¹¹ y, más recientemente, por la

¹⁰⁹ Artículo 14: “(...)3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; (...) f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal (...)”. Artículo 27: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> [Consulta: 18 de diciembre de 2013].

¹¹⁰ Artículo 1: “1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. 2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.” Artículo 2, inciso 1: “1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.” Artículo 4, incisos 2, 3 y 4: “(...)2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales. 3. Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno. 4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm> [Consulta: 18 de diciembre de 2013].

¹¹¹ Artículo 28. “1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (artículos 13, 14 y 16)¹¹². Si bien estos pueden considerarse los instrumentos más relevantes e importantes a nivel global, por su especificidad, es necesario mencionar a la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos aprobada en Barcelona en 1996. Esta Declaración por su realización fuera del marco de la ONU no ha sido difundida a gran escala, sin embargo, se basa en diversos instrumentos internacionales ampliamente conocidos como la Declaración Universal de 1948, los Pactos Internacionales de 1966 y el Convenio 169 (más adelante se retomará su contenido).

promover el desarrollo y la práctica de las mismas.” Artículo 30: “1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.” Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm> [Consulta: 18 de diciembre de 2013].

¹¹² Artículo 13: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.” Artículo 14: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.” Artículo 16: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.” Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, [en línea], Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement> [Consulta: 18 de diciembre de 2013].

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la inclusión de los derechos lingüísticos como parte del catálogo de derechos humanos es resultado del principio de no discriminación. Como señala Valeria Piergigli: “Al principio de no discriminación por el factor lingüístico (igualdad formal) se añade, entonces, la disposición de medidas idóneas de tutela positiva (igualdad sustancial), con la finalidad de conservar y promover las identidades lingüísticas y culturales minoritarias”.¹¹³ En otras palabras, un individuo no puede ser discriminado por hablar una lengua diferente, sin embargo, para que este principio se cumpla se requiere la creación de leyes y medidas específicas que lo avalen, en este caso, el reconocimiento de derechos lingüísticos específicos.

2.2. Sistemas Internacionales de Derechos Humanos

Los pueblos indígenas se han vuelto sujetos de interés en el ámbito internacional y recurren cada vez más a él para garantizar el respeto a sus derechos humanos, por esta razón resulta necesario revisar los principales instrumentos y mecanismos relativos o aplicables a sus derechos en específico, no sin antes recalcar el hecho de que la internacionalización de las demandas indígenas es tal que actualmente es imposible hablar de derechos indígenas sin considerar los procesos que ocurren en este ámbito.

En este apartado se hará una revisión general del sistema internacional de derechos humanos por ser el de mayor alcance y relevancia en la cuestión de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Para evitar confusiones, es necesario tener en cuenta que cuando se habla de derecho internacional de los derechos humanos se está haciendo completa referencia a los sistemas internacionales de derechos humanos (por separado y/o en conjunto), es decir, se está hablando del agregado jurídico que engloba o trata el asunto de los derechos humanos, por lo que no debe pensarse que son términos ajenos o que se refieren a cuestiones separadas. En este sentido, si el derecho internacional de los derechos humanos es aquel que establece las obligaciones de los Estados de respetar,

¹¹³ Valeria Piergigli, “Derechos lingüísticos”, *Diccionario de derechos humanos. Cultura de los derechos de la era de la globalización*, México, Flacso, 2009, p. 89.

proteger y realizar los derechos humanos (esto es, abstenerse de limitarlos o de interferir en su disfrute, impedir abusos en torno a ellos y adoptar medidas positivas para facilitar su ejercicio)¹¹⁴, un sistema internacional hace referencia a “la acción de una serie de organizaciones internacionales que fundan su actuación en una serie de normas internacionales y conforme a unos procedimientos establecidos por estas normas”¹¹⁵ (puede verse como un aparato jurídico que trabaja por salvaguardar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción). Es por eso que se puede decir que los sistemas internacionales de derechos humanos forman parte o se desprenden de la existencia del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos se puede apreciar que desde 1945 se han ido adoptando una serie de tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos que les han ido confiriendo una base jurídica y los han ido desarrollando en el ámbito internacional. De esta forma, si bien los tratados internacionales y el derecho consuetudinario forman la columna vertebral del derecho internacional de derechos humanos, también existen otros instrumentos que contribuyen a su comprensión, aplicación y desarrollo; es el caso de las declaraciones, por ejemplo.

Antes de empezar es preciso tener en cuenta que los sistemas internacionales de derechos humanos están conformados esencialmente por instrumentos y mecanismos; los instrumentos son los tratados internacionales, los mecanismos son los organismos que garantizan los derechos reconocidos por dichos instrumentos. Hay dos grandes clases de sistemas: 1) el universal auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas y 2) los sistemas regionales con jurisdicción en los distintos continentes. Así, mientras que el sistema europeo de derechos humanos está a cargo del Consejo de Europa, la Organización de la Unión Africana (OUA) lo está del sistema africano y la Organización de los Estados Americanos (OEA) del sistema interamericano.

¹¹⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho internacional de los derechos humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx> [Consulta: 22 de enero de 2013].

¹¹⁵ Luis Rodríguez-Piñero Royo, “El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas”, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 154.

2.2.1. Sistema de Naciones Unidas

Como se mencionó anteriormente, el sistema universal de protección de los derechos humanos está auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas y es resultado del consenso posterior a la Segunda Guerra Mundial en torno a la necesidad de contar con instrumentos jurídicos internacionales que protegieran los derechos humanos de las personas y evitaran que los sucesos trágicos acontecidos se repitieran. Dado que al hablar del sistema universal -o internacional- de derechos humanos se está haciendo referencia al sistema de Naciones Unidas, ambas referencias se usarán indistintamente.

Los instrumentos y mecanismos de derechos humanos del sistema universal son muy amplios y variados e incluyen un gran número de temas y asuntos. Este sistema no sólo ha contemplado el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas de manera amplia, también ha jugado un papel central en su difusión y consolidación y se ha convertido en la práctica en el motor de este derecho.¹¹⁶ A esto se debe que los pueblos indígenas apelen cada vez más al ámbito internacional (concretamente al derecho internacional y a su régimen de derechos humanos) para avanzar en su causa.

Hay que recalcar, no obstante, que el reconocimiento nacional e internacional de los derechos indígenas se debe en gran medida a la labor de los mismos pueblos, por lo que no se trata de un logro unilateral sino de una labor que en todo caso es mutua y que no hubiera podido concretarse sin la participación activa de los grupos indígenas. De este modo, más allá de haberse logrado que se les concedieran derechos, se logró que se reconociera que estos grupos poseen derechos generales y específicos que no habían podido ejercer debido a su situación desventajosa, situación que también hacía necesaria la existencia de herramientas e instancias específicas para llevarlos a cabo. A esto se debe que dentro del sistema de Naciones Unidas existan diversos programas e instituciones especiales que atienden en específico la cuestión indígena.

¹¹⁶ Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*, Chile, CEPAL, 2004, p. 81

En lo que se refiere a los instrumentos dentro del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, si bien los principales los constituyen la Declaración Universal y los Pactos de 1966, existen diversas convenciones generales en materia de derechos humanos relevantes, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito del Genocidio (1948) o la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984). Igualmente existen convenciones específicas encaminadas a proteger a grupos considerados particularmente vulnerables, tales son los casos de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) o el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989). Tanto en el nivel general como en el nivel particular hay instrumentos aplicables en lo que toca a los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, los instrumentos particulares son los más relevantes en el caso que nos compete precisamente debido a su especificidad. Por ejemplo, si bien la Convención contra la Discriminación Racial protege ciertos derechos humanos de los pueblos indígenas en un ámbito general, ha sido el Convenio 169 al que constantemente se han referido estos pueblos para salvaguardar sus derechos.

Hasta antes de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), el Convenio 169 (adoptado en 1989) era el único que reconocía los derechos colectivos de los pueblos indígenas (entre ellos, el derecho a la propiedad de tierras tradicionales, el derecho a ser consultados como grupos sociales o el derecho a mantener sus propias instituciones y costumbres). Debido a que ambos documentos se refieren o enuncian los derechos de los pueblos indígenas de una manera explícita, en la actualidad constituyen los instrumentos más importantes a nivel internacional en esta cuestión. Ahora, en el ámbito de la ONU también existen instituciones específicas encaminadas a proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas. A continuación se hará una reseña general de los mismos.

2.2.1.1. Mecanismos para la protección de los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas

El crecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos ha sido paralelo a la fuerza que ha ido adquiriendo el movimiento internacional en este ámbito.¹¹⁷ En este sentido y considerando que los instrumentos internacionales de derechos humanos (los tratados) son los que plasman, contienen y reconocen estos derechos así como la importancia de salvaguardarlos y asegurar su ejercicio, son los mecanismos de derechos humanos del sistema universal (los organismos) los que se han modificado y reformulado a lo largo del tiempo. Pero ¿cuáles son las instancias encargadas de esta labor dentro de la organización?

En el ámbito global, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) constituye la instancia más general que promueve y protege este ámbito. Se creó en el año de 1993 en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos con el objetivo de coordinar los programas de la ONU en esta materia y promover su respeto universal. De acuerdo con la ONU, la OACDH, además de dirigir la labor de las Naciones Unidas en esta esfera, realiza las siguientes actividades:

- a) Protege el goce y la plena realización de los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- b) Encabeza los esfuerzos por integrar un enfoque de derechos humanos en todas las actividades de los organismos de las Naciones Unidas y, en este sentido, trabaja por hacer más eficiente el sistema universal en la esfera de los derechos humanos.
- c) Constituye un foro para identificar, resaltar y elaborar respuestas a los problemas actuales de derechos humanos, operando como el principal centro de coordinación para la investigación, la educación, la información

¹¹⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Breve historia*, [en línea], Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ABOUTUS/Pages/BriefHistory.aspx> [Consulta: 26 de enero de 2013].

pública y las actividades de promoción de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas.

- d) Ofrece conocimientos especializados y apoyo sustantivo y de secretaría a los diferentes organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones normativas y sus actividades de supervisión (actúa, por ejemplo, como secretaría del Consejo de Derechos Humanos).
- e) Apoya la labor de los procedimientos especiales, incluidos los relatores especiales, los expertos independientes y los grupos de trabajo designados por el Consejo para supervisar las situaciones de derechos humanos en diferentes países o en relación con cuestiones específicas.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ohchr.org)

La creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tuvo lugar en el contexto de reforma de la ONU que inició en 1992 durante el mandato del Secretario General Boutros Boutros-Ghali. Esta reforma buscaba consolidar y simplificar las actividades de la Organización definiendo claramente las funciones de cada oficina o agencia dentro del Sistema de la ONU¹¹⁸ (en 1997 la Oficina del Alto Comisionado se fusionó con el Centro de Derechos Humanos).

En la actualidad la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos forma parte de la Secretaría General de la ONU y, si bien su mandato es amplio, se puede decir que sus prioridades giran en torno a garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos universalmente reconocidas, a reforzar los derechos humanos en todo el sistema de la organización y a lograr una mayor asociación con la sociedad civil y con los mismos organismos de la ONU. Para esto, la OACDH apoya la labor de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas tales como el Consejo de Derechos Humanos y los principales órganos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos.¹¹⁹ Esto es relevante porque la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos es la que también respalda el trabajo en torno al

¹¹⁸ Naciones Unidas, *Reforma de las Naciones Unidas*, [en línea], Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm> [Consulta: 21 de marzo de 2013].

¹¹⁹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *¿Quiénes somos?*, [en línea], <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx> [Consulta: 21 de marzo de 2013].

fortalecimiento de los derechos indígenas, sobre todo a través de los procedimientos especiales como el Relator Especial, por ejemplo.

Hasta antes de la creación de la Oficina del Alto Comisionado, la Comisión de Derechos Humanos era el organismo permanente de la ONU en esta cuestión y fungía como el foro más importante a nivel global en la materia. La Comisión se había establecido en 1946 y funcionaba como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social.¹²⁰ Estaba integrada por representantes de 53 Estados miembros (elegidos cada tres años por el ECOSOC), por lo que constituía el principal órgano intergubernamental de derechos humanos de Naciones Unidas. Si bien hubo un tiempo en el que tanto la OACDH como la Comisión de Derechos Humanos funcionaban en el ámbito de Naciones Unidas, debido al proceso de reforma que la ONU emprendió en 1992, la Comisión fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos¹²¹ en 2006 (éste también es una entidad

¹²⁰ El ECOSOC es uno de los órganos principales de Naciones Unidas (se encuentra al mismo nivel en el organigrama que el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o la Corte Internacional de Justicia) y en la actualidad sigue constituyendo el principal órgano coordinador de la labor económica y social de la organización.

¹²¹ El Consejo de Derechos Humanos reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos en 2006. La Comisión de Derechos Humanos tenía como órgano subsidiario a la Subcomisión para la protección y promoción de derechos humanos que, a su vez, estaba formada por Grupos de Trabajo, entre ellos el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Con la desaparición de la Comisión, tanto el mandato de la Subcomisión como el del Grupo de Trabajo fueron sometidos a revisión. La Subcomisión se reunió por última vez en agosto de 2006 mientras que el Grupo de Trabajo, establecido en 1982 como órgano subsidiario de la Subcomisión y formado por 5 miembros de la Subcomisión (uno por cada región geográfica), también dejó de funcionar llevando a cabo su última reunión en julio de 2007. Algunos de las razones esgrimidas para la desaparición del Grupo de Trabajo fueron que éste duplicaba la labor del Foro Permanente, sin embargo, diversas ONG y los pueblos indígenas mismos apuntaron que el Foro no podía establecer directrices normativas en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, competencia que sí tenía el Grupo de Trabajo. También se ha apuntado que el Grupo otorgaba la oportunidad a los grupos indígenas de compartir sus experiencias y externar sus preocupaciones en el marco de Naciones Unidas. Las recomendaciones del Grupo tenían primero que ser consideradas y aceptadas por su órgano superior (la Subcomisión), después por la Comisión de Derechos Humanos y posteriormente por el ECOSOC. Se considera que uno de los puntos favorables que tenía el Grupo de Trabajo era contar con reglas de procedimiento flexibles que les permitían a todos los interesados participar en las deliberaciones del Grupo. Igualmente relevante era el hecho de que las organizaciones indígenas que asistían a las reuniones anuales del Grupo también realizaban reuniones antes y después de las reuniones oficiales del Grupo, cuestión que evidentemente les permitía tomar directrices y estrategias en común, así como determinar posiciones en conjunto. International Work Group for Indigenous Affairs, *The Working Group on*

intergubernamental). En la actualidad el Consejo constituye el principal órgano de derechos humanos de la organización y, aunque es independiente, recibe apoyo y asistencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Al desaparecer la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo asumió todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades que la Comisión tenía, entre ellos, el mandato de la Subcomisión para la protección y promoción de derechos humanos¹²² (que hasta 1999 tenía el nombre de Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías) y el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas que, a su vez, formaba parte de la Subcomisión (éste dio paso a lo que actualmente se conoce como el Mecanismo de Expertos para los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismo que sostuvo su primera sesión en la ciudad de Ginebra en 2008). Así, aunque ni la Subcomisión ni el Grupo de Trabajo existen en la actualidad, ambos tuvieron un papel trascendental en lo que se refiere a la consolidación y reconocimiento de los derechos indígenas en el ámbito internacional como veremos en seguida.

Indigenous Populations, [en línea], Disponible en: <http://www.iwgia.org/human-rights/un-mechanisms-and-processes/working-group-on-indigenous-populations> (Consulta: 14 de febrero de 2013).

¹²² Debido a que en 2006 la Comisión de Derechos Humanos dejó de existir y dio paso al Consejo de Derechos Humanos, el mandato de la Subcomisión fue puesto a revisión. La Subcomisión llevó a cabo su última reunión en agosto de 2006 pues después del período de valoración el Consejo la decidió disolver. La Subcomisión, que había sido establecida bajo el auspicio del ECOSOC en 1947, constituía el principal órgano subsidiario de la también disuelta Comisión de Derechos Humanos. Estaba formada por 26 expertos independientes del ámbito de los derechos humanos (inicialmente tenía 12 miembros) que eran elegidos con base en criterios de representación proporcional (en 2006 eran siete expertos de África, cinco de Asia, cinco de América Latina, tres de Europa del Este y seis de Europa occidental y otros Estados). Las principales funciones de la Subcomisión eran llevar a cabo estudios en el área de los derechos humanos, hacer recomendaciones relativas a la prevención de cualquier tipo de discriminación que atentara en contra de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las minorías nacionales, religiosas y lingüísticas, así como otras funciones que le fueran encomendadas por el ECOSOC o la Comisión de Derechos Humanos. La Subcomisión contaba con ocho grupos de trabajo enfocados en llevar a cabo estudios en prácticas discriminatorias y en la elaboración de recomendaciones para asegurar la protección jurídica de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas; uno de estos grupos era el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas. Los estudios que llevó a cabo la Subcomisión se enfocaron principalmente en el ejercicio de los derechos humanos, en la administración de justicia, en el combate a la discriminación y en la protección de los derechos humanos de las minorías, grupos indígenas y otros grupos vulnerables. Algo interesante es que la Subcomisión era generalmente descrita como un *think tank*.

En 1971, la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías recomendó que se llevara a cabo un estudio sobre la discriminación de las poblaciones indígenas. A raíz del interés que este estudio suscitó, el Consejo Económico y Social creó en 1982 el Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas como órgano subsidiario de la mencionada Subcomisión. El Grupo de Trabajo fue un órgano clave en lo concerniente a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas puesto que de sus recomendaciones emanaron instrumentos internacionales sumamente importantes para su defensa¹²³; uno de ellos fue la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que la Asamblea General adoptó en 2007. Si bien fue en 2006 cuando el Consejo de Derechos Humanos aprobó el proyecto de declaración, fue el Grupo de Trabajo el que trabajó y redactó el documento.

Se ha señalado que una de las fortalezas que tenía el Grupo de Trabajo (formado por cinco expertos independientes: uno por cada región geopolítica) era que podían participar tanto representantes de los pueblos indígenas (ya fuera de comunidades u de organizaciones), como representantes gubernamentales, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de la misma ONU. Se considera que este carácter abierto era el que hacía del Grupo de Trabajo uno de los foros de concertación más importantes entre los diferentes actores involucrados en el tema y que constituía además el único mecanismo que trataba en específico las cuestiones de los pueblos indígenas con capacidad de participar y recomendar en la elaboración de nuevas normas.¹²⁴ En este sentido, un logro importante que tuvo el Grupo de Trabajo en tanto foro concertador fue el permitir que los representantes de los pueblos indígenas se relacionaran directamente con los demás actores (expertos, gobiernos y agencias de la ONU) pues les permitió el intercambio de experiencias, la identificación de problemas y soluciones en común, así como la difusión de los derechos de la población indígena entre los mismos miembros de las comunidades. La relevancia del Grupo de Trabajo también radicó en el hecho de que fue el origen de otros mecanismos

¹²³ Isabell Kempf, “‘Resistiendo el viento’: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas”, *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, España, Fundación CIDOB, p. 164.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 166-167.

enfocados a promover los derechos de los pueblos indígenas. De esta forma, el Grupo fue la plataforma para la instauración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, para el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y para la creación de la figura del Relator Especial.

El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo se instituyó en 1993 bajo recomendación del Grupo de Trabajo. En este mismo año se formularon una serie de recomendaciones entre las que destacaba la promulgación de un Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas y la creación de un Foro Permanente. Estas recomendaciones tuvieron eco en lo que se refiere a la instauración del Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas del Mundo que corrió entre 1995 y 2004 y cuyos objetivos principales fueron la aprobación de un Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y, nuevamente, el establecimiento de un Foro Permanente. Como veremos más adelante, el primer objetivo (la Declaración) no se logró hasta 2007 mientras que el segundo (la creación del Foro Permanente), tras varios años de discusión, se concretó en el año 2000 cuando el Consejo Económico y Social (ECOSOC) lo decidió establecer. Ya en 2001, la Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos), respondiendo de nueva cuenta a una recomendación del Grupo de Trabajo, instauró la figura del Relator Especial con el objetivo de coadyuvar a garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Es por eso que se considera que el Grupo de Trabajo tuvo un papel clave en el reconocimiento y labor en torno a la cuestión de los pueblos indígenas. Es oportuno mencionar que el Día Internacional de los Pueblos Indígenas fue establecido por la Asamblea General el 23 de diciembre de 1994 para ser celebrado el 9 de agosto de cada año durante el Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995 – 2004). Si bien durante este Decenio se llevaron a cabo acciones positivas a favor de los pueblos indígenas, debido a que aún quedaban muchos asuntos pendientes se instauró un Segundo Decenio Internacional que aún sigue vigente (de 1995 a 2015).

Por un período el Grupo de Trabajo, el Foro Permanente y el Relator Especial constituyeron los mecanismos principales que trabajaron en torno a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito universal. Cabe mencionar

que la adopción por parte de la Asamblea General de la Declaración de 2007 significó el logro de uno de sus mayores objetivos del Grupo de Trabajo.

Por otro lado, es importante tener en cuenta el hecho de que, además de los órganos especializados que existen en la actualidad, desde hace tiempo el sistema de protección de los derechos humanos en general ha venido prestando atención específica para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.¹²⁵ También es relevante mencionar que en la actualidad existen otras estrategias o instancias que trabajan a favor de esta causa; tales son los casos de los programas de becarios destinados exclusivamente a esta población y lo que se conoce como fondos voluntarios. Ambas estrategias forman parte del sistema de Naciones Unidas y tienen el objetivo de facilitar la participación de representantes indígenas en este nivel y de posibilitarles una comprensión más profunda del sistema internacional de derechos humanos en general (ver cuadro).

Cuadro 1. Mecanismos para la protección de los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas		
MECANISMO	DESCRIPCIÓN	PAPEL
Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas	Es un órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC) surgido en el año 2000 con el mandato de examinar las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos. Presta asesoramiento especializado al ECOSOC y a los órganos de Naciones Unidas en general sobre la cuestión indígena. También difunde actividades e información relacionadas con el tema,	El Foro es un mecanismo de alto nivel que en sus sesiones (se reúne una vez al año durante diez días hábiles) incluye a representantes de los pueblos indígenas, por lo que sus recomendaciones son relevantes para las acciones que lleva a cabo el sistema de Naciones Unidas a favor de los derechos de estos pueblos. No obstante, una de sus

¹²⁵ Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha prestado atención a la cuestión indígena, mientras que la Declaración en prevención del genocidio (CERD/C/66/1) hace especial mención a los pueblos indígenas y reconoce la importancia de un sistema de alerta precoz. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño (CRC), órgano convencional que supervisa la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y de sus dos protocolos facultativos, también ha prestado atención a la situación de los niños indígenas (en 2003 organizó un debate general sobre los derechos de los niños indígenas).

	<p>promoviendo su integración y coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas. Está compuesto por 16 expertos independientes (8 nominados por autoridades gubernamentales y 8 nombrados por el presidente del ECOSOC). Sus recomendaciones no son vinculantes pues están dirigidas al sistema de Naciones Unidas principalmente, sin embargo, también las puede destinar a Estados y a los mismos pueblos indígenas.</p>	<p>debilidades es no tener la facultad de elaborar normas o de influir en ellas (facultad que sí tenía el Grupo de Trabajo), limitación que restringe su efectividad en este ámbito.</p>
<p>Relator Especial</p>	<p>En 2001 la Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) designó la figura del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas cuyo mandato se ha concentrado en tres puntos: 1) La investigación temática en cuestiones que tienen impacto en los derechos de los pueblos indígenas, 2) visitas a países y 3) comunicaciones con los gobiernos acerca de alegaciones sobre violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales relativos a estos pueblos. A partir del año 2005 el Relator Especial también realiza un seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes.</p>	<p>La figura del Relator Especial es un mecanismo que ha cobrado una gran importancia y trascendencia en la cuestión indígena dentro del sistema de Naciones Unidas. Como se mencionó, promueve los derechos indígenas a través de informes temáticos anuales, informa sobre la situación de países a través de la realización de informes posteriores a visitas y también recibe comunicaciones individuales relacionadas con la violación de derechos humanos en su ámbito de acción. Si bien estos procedimientos habían existido durante décadas en el sistema internacional, la figura del Relator que recayó inicialmente en el antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen (que</p>

		<p>fungió como Relator durante dos períodos consecutivos de tres años), no tardó en convertirse en un hito de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Las recomendaciones del Relator Especial han sido utilizadas por diversas organizaciones indígenas en las negociaciones con sus respectivos gobiernos, por lo que han influido en los debates nacionales y en la elaboración de políticas internas.</p>
<p>Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas</p>	<p>Este Fondo se estableció el 13 de diciembre de 1985 con el fin de brindar asistencia financiera a representantes de comunidades y organizaciones indígenas que quisieran participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo adscrito a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Esta asistencia se financia con contribuciones voluntarias de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y de entidades públicas y/o privadas. En 1995 la Asamblea General amplió su mandato para que sus recursos también se utilizaran para pagar la asistencia de representantes indígenas en el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. En 2001 nuevamente se amplió su mandato para financiar la asistencia de representantes indígenas a las</p>	<p>La labor del Fondo de Contribuciones Voluntarias ha sido loable pues ha contribuido a la participación activa de los pueblos indígenas en el sistema universal de derechos humanos. De este modo, la ayuda financiera que ha proporcionada ha favorecido de forma efectiva a la presencia de una auténtica representación indígena en este nivel.</p>

	<p>sesiones del Foro Permanente. Su encomienda principal ha sido asegurar la participación de representantes indígenas de las diferentes regiones, edades y sexos en el entendido de que sólo de esta forma se puede garantizar una representación amplia de las demandas de esta población en el ámbito internacional.</p>	
<p>Programa de becas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)</p>	<p>El programa de becas de la OACNUDH tiene por objetivo formar representantes y miembros de organizaciones indígenas en el terreno de los derechos humanos. El programa está a cargo de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías de la Oficina del OACNUDH y pretende dar a los beneficiados una comprensión más profunda del sistema internacional de los derechos humanos y de sus mecanismos, especialmente de los relacionados con temas indígenas. Debido a que los becarios contribuyen de manera directa en los programas y actividades de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías, se considera que su participación les permite desarrollar una amplia red de contactos con el personal de OACNUDH, con otros departamentos o agencias de Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Ginebra. El objetivo de este programa es que los beneficiados vuelvan a su país de origen con más habilidades y experiencia para contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos</p>	<p>El programa de becas ha contribuido a la formación de representantes indígenas de alto nivel, así como a la difusión de los derechos indígenas entre las mismas comunidades, es por eso que se puede decir que, aunado al fortalecido de la presencia y participación de los pueblos indígenas en el sistema universal de derechos humanos, también se ha trabajado por lograr el aterrizaje de estos derechos en la realidad. Si bien el beneficio directo puede pensarse que es individual, en la práctica ha habido casos relevantes que han logrado trascender este ámbito. Por ejemplo, en algunos casos ex becarios han desarrollado programas universitarios en derecho indígena (en Argentina y Guatemala).</p>

	<p>de las comunidades indígenas a nivel nacional, regional o internacional. Asimismo se espera que, una vez finalizado el período formativo, los becarios regresen a sus comunidades y/u organizaciones para que ellos mismos capaciten a otros representantes indígenas en este ámbito.</p>	
<p>Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<p>El Mecanismo de Expertos vino a reemplazar al Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas después de que éste fue disuelto. Fue creado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos como órgano subsidiario de este mismo. Se encarga de proporcionar asesoría temática al Consejo de Derechos Humanos a través de estudios e investigaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas; esto de la manera y la forma solicitada por el mismo Consejo. Está compuesto por cinco expertos independientes en el área de los derechos de los pueblos indígenas nombrados por el Consejo de Derechos Humanos (se menciona que éste presta atención a los expertos de origen indígena, al equilibrio de género y a la representación geográfica). El Mecanismo de Expertos celebra una sesión anual (usualmente celebrada en julio) en la cual participan representantes de Estados, pueblos indígenas, organizaciones indígenas, sociedad civil, organizaciones intergubernamentales y académicos. En estas sesiones tanto el Relator Especial como un miembro del Foro Permanente están invitados a participar con el fin de reforzar la</p>	<p>Si bien el Mecanismo de Expertos puede presentar propuestas al Consejo para que éste las examine y apruebe, no posee la capacidad para emprender nuevas normas en lo relativo a los derechos de los pueblos Indígenas, facultad con la que sí contaba el Grupo de Trabajo. Esto queda ejemplificado en el primer estudio que realizó en 2009 en donde trató el tema del derecho de los pueblos indígenas a la educación. Si bien este estudio incluyó recomendaciones acerca de cómo podría ser aplicado el derecho de los pueblos indígenas en la esfera educativa, sus observaciones no tienen más que el valor de recomendaciones.</p>

	<p>coordinación y cooperación entre los distintos mecanismos. La financiación de la asistencia de representantes de comunidades y organizaciones indígenas puede solicitarse a través del Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas (otro mecanismo).</p>	
--	--	--

Fuente: Isabell Kempf, *cinu.org.mx*, *ohchr.org*

La revisión general de estos mecanismos nos permite apreciar el hecho de que el tema de los derechos de los pueblos indígenas no sólo está contemplado en el ámbito universal -que radica en la labor de Naciones Unidas- sino que éste también ha dado lugar a la creación de organismos y estrategias específicas que favorecen la consecución de estos derechos. Asimismo, es sumamente relevante el hecho de que representantes de pueblos y organizaciones indígenas tengan la posibilidad de participar e involucrarse en estos mecanismos pues, a la vez de que les otorga una mejor comprensión del sistema universal y de las instancias encaminadas a proteger sus derechos, le ha permitido a la ONU enriquecer su punto de vista al escuchar las voces de estos pueblos, cuestión que también ha dotado de legitimidad a las acciones que la organización ha emprendido en la materia.

Es así como el amplio proceso de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema universal de derechos humanos nos permite afirmar que en la actualidad los pueblos indígenas constituyen sujetos de interés del derecho internacional. Recientemente esto se manifestó con la aprobación de la Declaración de 2007 que reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el ámbito universal, reconocimiento que -como veremos- también se ha presenciado y ha tenido eco en el ámbito regional y nacional.

2.2.1.2. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Como se mencionó anteriormente, el derecho internacional de los derechos humanos es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial que comenzó a cristalizarse con la firma de la Carta de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945.

Si bien durante su proceso de negociación los Estados vencedores presentaban serios problemas internos en relación al respeto de los derechos humanos (la URSS tenía la política del *Gulag*, Estados Unidos el asunto de la discriminación racial y Francia e Inglaterra lo relativo a sus imperios coloniales) y en la realidad no tenían interés político para formular un documento que estableciera un sistema internacional efectivo de protección en este sentido, la Carta de la ONU proporcionó los fundamentos legales y conceptuales para la creación de la legislación de derechos humanos contemporánea.¹²⁶

El contexto en el que fue formulada la Carta explica el hecho de que ésta se limite a establecer un deber de *fomentar* el respeto a los derechos humanos pues no los define ni tampoco establece mecanismos de protección. No obstante, su principal aportación fue internacionalizar el asunto de los derechos humanos pues a partir de su declaración los Estados miembros de la ONU no podían aducir que su regulación fuera un asunto meramente interno.

Ahora, si bien la Carta no define a los derechos humanos, sí considera que su respeto es un propósito de la organización y un área susceptible de fungir como centro de cooperación internacional para lograr su pleno desarrollo y estímulo. La Carta se refiere a ellos principalmente en su artículo 1 y 55:

Cuadro 2. Artículos relativos a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945	
Artículo 1 (numeral 3)	Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
Artículo 55 (inciso C)	Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el

¹²⁶ Loretta Ortiz Ahlf, *op. cit.*, Nota 3, p. 431.

	<p>respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:</p> <p>c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.</p>
--	---

Asimismo, en su artículo 13 (numeral 1, inciso B) señala que, para facilitar la cooperación internacional en materia de derechos humanos, asigna a la Asamblea General la responsabilidad de promover estudios y hacer recomendaciones para “fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.” Igualmente señala en su artículo 62 (numeral 2) que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) “podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades”.¹²⁷ Hay que subrayar que la Carta de Naciones Unidas de 1945 no se debe confundir con lo que se conoce como “Carta Internacional de Derechos Humanos” pues esta última está constituida y hace referencia a la Declaración Universal, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y sus dos protocolos facultativos) y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por lo que toca a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, su adopción el 10 de diciembre de 1948 -aunque tiene como antecedente a la Carta de 1945- marcó formalmente el inicio del movimiento internacional de los derechos humanos. La Declaración constituye la piedra angular de la legislación contemporánea en la materia pues establece y detalla por primera vez los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que

¹²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Carta de las Naciones Unidas*, [en línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/41/pr/pr26.pdf> [Consulta: 14 de abril de 2013].

todos los seres humanos deben gozar¹²⁸, siendo además el primer documento completo de derechos humanos proclamado por una organización internacional. Consta de 30 artículos de los cuales los más relevantes en este caso son los siguientes:

Cuadro 3. Artículos relevantes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948	
Artículo 1	Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
Artículo 2	Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
Artículo 26	Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia, y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.
Artículo 27	Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

¹²⁸ Naciones Unidas, *El derecho internacional de los derechos humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx> [Consulta: 2 de marzo de 2013].

En el artículo 1 podemos constatar el fundamento iusnaturalista en el cual la Declaración se inspira, mientras que en el artículo 2 resalta el carácter universal que ésta le adjudica a estos derechos. Este último punto es muy importante en el caso de los grupos indígenas ya que, en tanto estas poblaciones no objetan el contenido de estos derechos -como sí lo hacen por distintos motivos diversos Estados de tradición islámica- y por el contrario se movilizan para que efectivamente éstos les sean respetados, es esta universalidad a la que apelan los grupos indígenas para ser sujetos efectivos de derecho, esto es, para que los derechos plasmados en las leyes internacionales se hagan efectivos en la realidad. Asimismo, aunque respecto a los derechos lingüísticos la Declaración no va más allá de señalar que *toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo o idioma*, artículos como el 26 y 27 referentes al derecho a la educación y al libre desarrollo de la personalidad, por un lado, y a la participación en la vida cultural de la comunidad, por el otro, dan lugar a una interpretación positiva en la cual se puede argumentar que el libre desarrollo de la personalidad en el ámbito educativo involucra necesariamente la posibilidad de educarse en la lengua materna, sin importar que no sea la lengua oficial del Estado. Es preciso tener en cuenta que la Declaración de 1948 no es un instrumento vinculante pues no se trata de un tratado internacional sino más bien de una resolución¹²⁹, sin embargo, no por esto deja de tener relevancia. Como señala Ortiz Ahlf:

“Su objetivo es el de establecer criterios para una interpretación común de los derechos humanos y las libertades fundamentales referidos en la Carta de la ONU y ser la norma común de acción de todos los pueblos y naciones. Asimismo, la doctrina considera que la Declaración Universal desarrolla los derechos humanos proclamados por la Carta.

“La obligatoriedad de la Declaración Universal deriva también de que sus disposiciones han servido de modelo a diversas legislaciones estatales y sus

¹²⁹ Edmundo Hernández-Vela apunta que con frecuencia se utiliza el término *Declaración* para mostrar que las partes no se comprometen obligatoriamente y que sólo están expresando ciertas aspiraciones (Edmundo Hernández-Vela, “Declaración”, *Diccionario de Política Internacional*, p. 224.)

normas se consideran normas de derecho consuetudinario elevadas a la categoría de normas de *ius cogens*".¹³⁰

De esta forma, debido a que en general se considera que la Declaración Universal es una interpretación de la Carta de la ONU pues además de enunciar su significado proporciona una lista concreta de los mismos, se señala que los Estados que suscribieron la Carta (que sí constituye un tratado internacional pues a través de ésta se fundó a la ONU) tienen la responsabilidad de velar por su promoción y observancia, acciones que, en última instancia, conllevan necesariamente el respeto de los mismos.

2.2.1.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, sin embargo, al tardar en reunirse el número de ratificaciones necesarias, entraron en vigor hasta 1976. Ambos Pactos desarrollan de manera más amplia y en sus respectivas categorías los derechos contenidos en la Declaración Universal en términos de obligaciones jurídicas para los Estados Parte (es por eso que la Declaración Universal junto con los dos Pactos Internacionales y los dos Protocolos Facultativos del PIDCP dan forma a la Carta Internacional de Derechos Humanos).

Entre los derechos que protege el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se encuentra el derecho a la vida (art. 6), el derecho a la integridad personal (art. 7), la prohibición a la esclavitud y servidumbre (art. 8), el derecho a la libertad y seguridad personales (art. 9), la libertad de tránsito (art. 12), el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 16), el derecho a no ser privado de la vida y bienes de manera arbitraria (art. 17), la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18), la libertad de expresión (art. 19), la prohibición a fomentar el odio racial (art. 20), el derecho de libre asociación (art. 22), la igualdad ante la ley y no discriminación (art. 26), entre otros (consta de 53 artículos). Por su

¹³⁰ Loretta Ortiz Ahlf, *op. cit.*, Nota 3, p. 434.

parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho al trabajo (art. 6), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7), el derecho de sindicalización (art. 8), el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11), el derecho a la educación (art. 13) y el derecho a la cultura (art. 15) (consta de 28 artículos).

Como podemos notar, los derechos consignados en ambos Pactos tienen validez general, sin embargo, hay algunos más significativos para los grupos indígenas. De esta forma, el artículo más relevante en su caso lo constituye el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que señala que:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.¹³¹

También se distingue el artículo 1 del PIDCP que establece (en sus numerales 1 y 2) que:

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

“2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.¹³²

¹³¹ Centro de Información de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [en línea], Disponible en: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/pacto-internacional-de-derecho-1/> [Consulta: 7 de abril de 2013].

¹³² *Idem.*

Aunque el artículo 27 del PIDCP no fue el primero en reconocer a las minorías ciertos derechos¹³³, es el primero con carácter universal en señalar que los grupos minoritarios, entre los que se puede incluir a los grupos indígenas, poseen derechos derivados de su condición cultural diferenciada. No obstante, si bien este artículo es importante porque expresa el derecho de las minorías a llevar a cabo su propia vida cultural y a utilizar su propio idioma, más tarde se constataría que su realización necesita ir más allá de su mera positivización o enunciación. Asimismo, los dos Pactos mencionan el derecho a la libre determinación de los pueblos al que frecuentemente aluden los grupos indígenas para respaldar sus aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales, así como para reivindicar su derecho sobre las riquezas y recursos naturales que se encuentran en sus territorios. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también menciona el derecho de toda persona a la educación encaminada al pleno desarrollo de la personalidad (art. 13) y el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (art. 15).

Por otro lado, es conveniente considerar que ambos Pactos cuentan con Comités formados por expertos independientes que vigilan el cumplimiento de cada tratado. De esta forma, mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos cuenta el Comité de Derechos Humanos (que no debe confundirse con el actual Consejo de Derechos Humanos), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹³⁴ Los

¹³³ Recordemos que después de la Primera Guerra Mundial la Sociedad de Naciones creó el primer sistema internacional de protección de minorías. Este sistema tuvo como principal objetivo evitar conflagraciones futuras pues debido al reordenamiento territorial experimentado diversos grupos quedaron reducidos a minorías en diversos Estados.

¹³⁴ El Consejo de Derechos Humanos es órgano basado en la Carta de la ONU, mientras que el Comité de Derechos Humanos es uno de los nueve órganos creados en virtud de tratados internacionales para supervisar la aplicación de los mismos. Además de los Comités del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los otros siete órganos (Comités y Subcomités) que también supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos y que también fueron creados por estos mismos son: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el

Comités vigilan que los Estados Parte cumplan con sus obligaciones a través de la revisión de informes que los mismos Estados tienen que presentar ante ellos. En el caso del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, debido a que en un primer momento sólo reconocía denuncias entre Estados (sólo un Estado podía reclamar que otro no estaba cumpliendo con las obligaciones adquiridas), el 19 de diciembre de 1966 se adoptó lo que se conoce como el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a través del cual se estableció que todo individuo que alegara la violación de sus derechos y libertades pudiera presentar sus comunicaciones (quejas individuales) al Comité. A este Primer Protocolo se añadiría el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado el 15 de diciembre de 1989) cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte. Cabe señalar que los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no necesariamente los son de sus Protocolos Facultativos pues cada uno figura como un tratado individual (todos siguen siendo vigentes). En lo que respecta al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 10 de diciembre de 2008 la Asamblea General aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya que hasta entonces no contaba con ningún mecanismo a través del cual las obligaciones adquiridas por los Estados podían ser exigidas.

La diferencia entre el número de ratificaciones del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (actualmente cuenta con 42 Estados firmantes y 10 Estados Parte)¹³⁵ y los del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (su Primer Protocolo Facultativo cuenta con 35 Estados firmantes y 114 Estados Parte, mientras que el Segundo tiene 36 Estados firmantes y 76 Estados Parte)¹³⁶ se puede entender si tenemos en cuenta el diferente grado de obligación que los

Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED).

¹³⁵ United Nations, *Treaty Collection*, [en línea], Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en [Consulta: 13 de mayo de 2013].

¹³⁶ Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuenta en la actualidad con 74 Estados firmantes y 167 Estados Parte, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuenta con 70 Estados firmantes y 160 Estados Parte [United Nations, *Treaty Collection*, [en línea], Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (Consulta: 13 de mayo de 2013).].

Estados adquieren al ratificar cada uno. De este modo, mientras que en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos generalmente la obligación consiste en no intervenir en el ejercicio de estos derechos (la obligación de permitir la libre expresión o de abstenerse de infringir castigos crueles o degradantes), los derechos contenidos en el Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales necesariamente requieren la acción positiva del Estado para su realización, cuestión en la que evidentemente la mayoría de los Estados no se quieren comprometer; por ejemplo, el derecho a la educación conlleva la inyección de recursos económicos en distintos ámbitos, mientras que el derecho a un nivel de vida adecuado implica a su vez la satisfacción de múltiples variables. Debido a esto se ha señalado que los derechos económicos, sociales y culturales, más allá de derechos, marcan aspiraciones o escenarios deseables. No obstante, en última instancia, es indudable que los derechos civiles y políticos son imposibles de llevar a cabo en su plenitud sin la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

2.2.1.4. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992. Si bien es relevante porque sitúa, reafirma y reconoce a nivel internacional cuestiones significativas con relación a las minorías, es necesario tener en cuenta que (a diferencia de los Pactos Internacionales que sí constituyen tratados y están abiertos a firma y a ratificación) las Declaraciones constituyen únicamente conjuntos de principios, por lo que no son vinculantes y funcionan más como códigos de conducta. De esta forma, aunque se puede aludir a los principios que sustentan para respaldar alguna causa (generalmente son vistas como parte del derecho consuetudinario), formalmente no se puede demandar su cumplimiento pues no cuentan con órganos de supervisión como sí los tienen los principales tratados de derechos humanos (entre ellos los Pactos de 1966). Aun así las Declaraciones frecuentemente aluden a los derechos contenidos en otros instrumentos internacionales. Por ejemplo, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas señala en su preámbulo su deseo de:

“...promover la realización de los principios enunciados en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en otros instrumentos internacionales pertinentes aprobados a nivel mundial o regional y los celebrados entre distintos Estados Miembros de las Naciones Unidas.”

También expresa estar “inspirada en las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativas a los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas”.¹³⁷

Debido a su carácter y temática, los nueve artículos de esta Declaración son relevantes en el caso de los pueblos indígenas, sin embargo, resaltan los siguientes:

Cuadro 4. Artículos relevantes de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.	
Artículo	Texto/contenido
Art. 1	1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. 2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.
Art. 2	1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.
Art. 4	1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente

¹³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm> [Consulta: 14 de mayo de 2013].

	<p>todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.</p> <p>3. Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.</p> <p>4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.</p> <p>5. Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.</p>
--	---

Como puede resultar notorio, el artículo 1 es relevante porque subraya la responsabilidad de los Estados de proteger la identidad de las minorías, misma que en el caso de los grupos indígenas suele ser cultural y lingüística. El artículo 2, por su parte, respalda el derecho a disfrutar de la propia cultura y a usar en privado y en público y de manera libre el propio idioma. A su vez, el artículo 4 es importante porque toca el tema de la educación y de la necesidad de que los Estados propicien condiciones favorables para que las minorías expresen sus características y desarrollen sus características culturales, entre ellas, el idioma. No obstante, tiene la limitante de señalar respecto a la educación que el fomento del aprendizaje del idioma materno se hará siempre que sea posible, cuestión que da lugar a la falta de determinación al respecto.

2.2.1.5. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones y formas de

vida, de su desarrollo económico, de mantener y fortalecer sus identidades y lenguas, a la vez que reafirma su contribución a la diversidad cultural.

Este Convenio fue adoptado en 1989 (entró en vigor hasta 1991) y encuentra sus antecedentes en el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957, mismo que constituyó el primer intento de codificar las obligaciones de los Estados en esta materia. Debido al enfoque integracionista del Convenio 107 (por ejemplo, en relación a las lenguas minoritarias, señalaba que se debería asegurar la transición progresiva de la lengua materna a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país)¹³⁸, durante la década de los ochenta éste fue sujeto a revisión, misma que dio paso a la adopción del presente Convenio. Este avance se constata en la parte introductoria del Convenio 169 donde se señala que:

“...la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios subsecuentes en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.¹³⁹

México fue el segundo país en ratificar este Convenio (el senado lo aprobó el 11 de julio de 1990 y fue publicado en el Diario Oficial el 3 de agosto de este mismo año)

¹³⁸ El enfoque integracionista del Convenio 107 es notorio a lo largo del texto; por ejemplo, en el preámbulo se lee: “Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población”. Otros ejemplos son el artículo 3 donde se señalaba que la situación social, económica y cultural de estos grupos les impedía beneficiarse de las legislaciones generales respectivas o el artículo 24 que establecía que la instrucción primaria de los niños debería tener como objetivo inculcarles conocimientos y habilidades que les permitieran integrarse en la colectividad nacional Inter-American Development Bank, *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957*, [en línea], Disponible en: <http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/pdocs/Convenio107.pdf> (Consulta: 14 de mayo de 2013).].

¹³⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm> [Consulta: 14 de mayo de 2013].

a nivel internacional (el primero fue Noruega) y el primero del continente americano. La relevancia del Convenio 169 radica en el hecho de que fue el primer instrumento en reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas como tales y no como derechos de personas individuales indígenas¹⁴⁰, entre ellos, el derecho a la propiedad y posesión de tierras tradicionales (art. 14), el derecho a ser consultados como grupos sociales (art. 6) y el derecho como grupos a mantener sus propias instituciones y costumbres (art. 4). Esta había sido una cuestión constantemente sorteada en el ámbito internacional pues, por ejemplo, aunque en los Pactos Internacionales de 1966 se reconocía en el artículo 1° el derecho de libre determinación de los pueblos, en todos los demás se desarrollaban únicamente derechos individuales. También es importante el uso que el Convenio 169 hace del término *pueblos* (el convenio 107 se refería a ellos como poblaciones) pues, aunque especifica que no lo utiliza en el sentido conferido por el derecho internacional, por mucho tiempo estos grupos pidieron ser considerados como tales.

Otro punto que hay que tener en cuenta es el carácter vinculante del Convenio 169, por lo que los Estados que lo ratifican se obligan a llevar a cabo modificaciones en sus legislaciones internas para lograr los objetivos a los que se suscribieron (a partir de la ratificación cuentan con un año para para alinear su legislación, políticas y programas).¹⁴¹ Por este carácter vinculante y su especificidad respecto a los temas que los atañen, este Convenio sigue siendo uno de los instrumentos internacionales principales a los que aluden los pueblos indígenas para alcanzar el respeto a sus derechos humanos.

Respecto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, el artículo 28 señala que:

“1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua

¹⁴⁰ James Anaya, “Los derechos de los pueblos indígenas”, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 33.

¹⁴¹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 169*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm> [Consulta: 15 de mayo de 2013].

que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.”¹⁴²

También es importante el artículo 27 pues apunta que:

“1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.”

Si bien todavía es posible notar cierta falta de determinación en el asunto del aprendizaje y preservación de las lenguas indígenas, hay una evidente evolución

¹⁴² Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>, [Consulta: 16 de mayo de 2013].

respecto del Convenio 107 que propugnaba abiertamente la sustitución de la lengua materna por la lengua nacional. Asimismo hay un avance en el tema de los programas y servicios educativos pues el Convenio 169 establece que debe existir cooperación entre los órganos de gobierno y los pueblos indígenas para que estos programas se adapten a sus necesidades y reflejen sus propios valores.

2.2.1.6. Declaración Universal de Derechos Lingüísticos

La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos es el documento más completo y específico que existe en materia de derechos lingüísticos, sin embargo, no es parte del ámbito de Naciones Unidas, esto es, no es uno de sus instrumentos normativos, aunque sí contó con el apoyo técnico y moral de la UNESCO en el proceso de su elaboración. Fue aprobada en Barcelona el 6 de junio de 1996 en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos.

Es un texto extenso (cuenta con 52 artículos), elaborado y proclamado por entidades no gubernamentales que –según señala su Comité de seguimiento– pretende contribuir al trabajo de Naciones Unidas y quiere ser “un catalizador, una llamada a los estados para que, en la dinámica abierta por la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, se reconozcan los derechos lingüísticos de las personas y sus comunidades”.¹⁴³ Esta Declaración tiene en cuenta que la situación de cada lengua es el resultado de la confluencia y de la interacción de una multiplicidad de factores diferentes: político-jurídicos, ideológicos e históricos, demográficos y territoriales, económicos y sociales, culturales, lingüísticos y sociolingüísticos, interlingüísticos y subjetivos.¹⁴⁴ Esto es relevante porque subraya el hecho de que la dominación de una lengua por otra es una situación meramente coyuntural y que no significa que alguna valga más o menos que otra. Entiende como “comunidad lingüística” a “toda sociedad humana que, asentada históricamente en un espacio territorial determinado, reconocido o no, se autoidentifica como pueblo y ha desarrollado una lengua común como medio de comunicación natural y de cohesión cultural entre sus miembros”.¹⁴⁵

¹⁴³ s/a, *Declaración Universal de derechos lingüísticos*, [en línea], p. 10. Disponible en: <http://www.linguistic-declaration.org/versions/espanyol.pdf> [Consulta: 3 de marzo de 2013].

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 22

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 23

La Declaración considera como derechos personales inalienables: el derecho a ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística, el derecho al uso de la lengua en privado y público, el derecho al uso del propio nombre, el derecho a relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen, el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura, así como los derechos de contenido lingüístico reconocidos en los Pactos de 1966. También se refiere a derechos propios de los grupos tales como: el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura, el derecho a disponer de servicios culturales, el derecho a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación, el derecho a ser atendidos en su lengua en los organismos oficiales y las relaciones socioeconómicas. Es importante señalar que esta Declaración aprecia inseparables e interdependientes las dimensiones colectiva e individual de los derechos lingüísticos y señala que estos últimos sólo pueden ser efectivos si se respetan los derechos colectivos. Entre otros derechos que establece se encuentran: el derecho de que la lengua de toda comunidad lingüística sea utilizada oficialmente en su territorio, el derecho de las comunidades a usar los topónimos en la lengua propia del territorio, el derecho de disponer -en el campo informático- de equipos adaptados a su sistema lingüístico así como de herramientas y productos en su lengua, el derecho de contar con publicidad, rotulación y señalización exterior y el derecho a usar la lengua en las transacciones económicas de todo tipo (compra-venta de bienes y servicios, operaciones bancarias, seguros, contratos laborales, etc.).

Debido a que su ámbito de acción toca específicamente a los derechos lingüísticos todos los derechos a los que se refiere son relevantes (ver anexo) pues señala áreas y puntos específicos que deben ser atendidos, sin embargo, debido a que no es parte del sistema de Naciones Unidas (y considerando el hecho de que incluso los instrumentos que están dentro del ámbito de esta organización no se cumplen a cabalidad) su influencia en la práctica es prácticamente nula. De esta forma, funge más como una *hoja de ruta* pues, además de que no es un instrumento jurídico vinculante, no es parte del ámbito de acción de la ONU o de alguna otra organización internacional. Cabe señalar que “se creó el Comité de Seguimiento de la Declaración con la finalidad doble de ejercer su seguimiento del texto en su camino dentro de la UNESCO y de conseguir el máximo apoyo posible de las

instituciones y entidades de todo el mundo”¹⁴⁶, no obstante, esta Declaración aún no ha sido recogida o retomada por la UNESCO.

2.2.1.7. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Desde 1993 el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (ahora Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) tuvo listo el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en el cual comenzó a trabajar desde 1985. Para revisarlo, la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos) creó en 1995 el Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, siendo en su marco donde se desarrollaron los debates y negociaciones en torno a su aprobación.

En tanto su carácter de Declaración y considerando que no está sujeta a ratificación¹⁴⁷, está encaminada sobre todo a establecer consenso y a reflejar opiniones colectivas en la cuestión de los derechos indígenas en la actualidad. Es

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁷ La visión de que esta Declaración no es jurídicamente vinculante ha sido refutada por Rodolfo Stavenhagen quien apunta que un instrumento internacional de derechos humanos debe ser considerado como vinculante desde el punto de vista moral y político [Fuhem, Entrevista a Rodolfo Stavenhagen, [en línea], 2008 Disponible en: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Entrevistas/Entrevista_Rodolfo_Stavenhagen.pdf (Consulta: 12 de diciembre de 2012).]. Asimismo, la OIT ha señalado que una declaración adoptada por la Asamblea General refleja las opiniones colectivas de las Naciones Unidas, mismas que deben considerarse por todos los miembros de buena fe. En este sentido apunta que a pesar de no tener carácter vinculante, una Declaración tiene relevancia legal pues puede reflejar las obligaciones de los Estados en virtud de otras fuentes del derecho internacional (por ejemplo el derecho consuetudinario o los principios generales del derecho). Igualmente señala que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, se reconoce que las Declaraciones adoptadas por la Asamblea General pueden usarse como evidencia del derecho internacional consuetudinario o los principios generales del derecho, reconociendo también que las Declaraciones han servido para desarrollar con el tiempo nuevas normas consuetudinarias, si bien, formalmente, no constituyen obligaciones para los Estados que las pueden suscribir. International Labour Organization, *Las normas de la OIT y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU*, [en línea], Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100794.pdf (Consulta: 19 de febrero de 2013).

por eso que su adopción se considera la señal más clara hasta la fecha del compromiso de la comunidad internacional en torno a la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. El largo proceso de negociación (más de 20 años) que tomó su aprobación por parte de la Asamblea General se puede entender debido al recelo que el reconocimiento de ciertos derechos despertaba en múltiples Estados (Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda votaron en contra de su adopción).

La Declaración afirma el derecho de los pueblos indígenas al pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y a la vez reafirma el hecho de que estos grupos, para ejercer todos sus derechos humanos deben tener ciertos derechos específicos. De este modo, señala su derecho a la libre determinación, a establecer su desarrollo económico, social y cultural y a otros derechos inalienables, entre ellos:

- El derecho a la cultura e identidad
- El derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, etc.
- El derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas
- El derecho a preservar su patrimonio cultural, así como su conocimiento y medicina tradicional
- El derecho a la participación y representación política

De esta forma, los derechos propiamente lingüísticos de los pueblos indígenas en la Declaración estarían en los siguientes artículos:

Cuadro 5. Artículos con referencia a la lengua en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	
Art. 13	1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.
Art. 14	1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en

	<p>sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.</p> <p>3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.</p>
Art. 16	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.</p>

2.2.2. Sistema interamericano de protección de los derechos humanos

El sistema interamericano es uno de los sistemas internacionales regionales de derechos humanos que existen. Se encuentra auspiciado por la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁴⁸ y constituye el primer recurso al que pueden apelar las personas de América Latina (y del continente en general) en lo relativo a la protección de sus derechos humanos.

En la actualidad en los Estados americanos (muchos de los cuales durante el proceso de formación de este sistema temían que se pudiera convertir en un mecanismo supranacional susceptible de vulnerar el principio de no intervención) existe la noción de que el respeto de los derechos humanos es una condición de los sistemas denominados democráticos. Esto es, un Estado que pretenda ser catalogado como tal no puede, al menos en la oficialidad, ser un actor que incumpla con sus obligaciones en esta materia.

¹⁴⁸ Formada en la actualidad por 35 Estados miembros; todos los países independientes del continente han ratificado su Carta [OEA, *Estados miembros*, [en línea], Disponible en: http://www.oas.org/es/estados_miembros/default.asp (Consulta: 18 de marzo de 2013).].

Así, debido a que en las sociedades occidentales actuales el ser considerado un país democrático es casi una necesidad, es comprensible que múltiples Estados, aunque en la práctica no cumplan completamente con las obligaciones adquiridas, se adhieran o ratifiquen múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos precisamente porque éstos constituyen el *corpus* de la ideología políticamente correcta del presente. No obstante, más allá de los motores que motiven a determinados Estados a comprometerse internacionalmente en lo referente a la protección de los derechos humanos de su población, estos compromisos resultan trascendentales pues fungen como una especie de garantía o respaldo jurídico cuando estos derechos se llegan a violar o transgredir. Así, en la medida de que los pueblos indígenas constituyen un segmento de la población trascendental del continente, es necesario revistar a grandes rasgos la composición del sistema interamericano para conocer de qué forma los derechos de esta población pueden ser promovidos o salvaguardados dentro del mismo.

2.2.2.1. Instrumentos y mecanismos principales

La Organización de los Estados Americanos se creó en 1948 en Bogotá, Colombia, a través de la aprobación de su carta constitutiva conocida como Carta de la OEA. Por medio de este documento los Estados proclamaron “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo y sexo [reconociendo a su vez] el derecho de cada Estado a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica respetando los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.¹⁴⁹ Aunque la organización no definió el concepto de *derechos fundamentales del individuo*, éstos fueron desarrollados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en abril de este mismo año; de esta manera, la Declaración contiene los derechos a los que se refiere la Carta. Cabe señalar que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue el primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general ya que precedió incluso a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (adoptada el 10 de diciembre de 1948).

¹⁴⁹ Instituto Matías Romero, *50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 167.

La Declaración Americana señala en su preámbulo que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”¹⁵⁰; entre los derechos que consagra se encuentran los siguientes:

- El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona
- El derecho de igualdad ante la ley
- El derecho a la libertad de expresión
- El derecho a la educación
- El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad
- El derecho a la seguridad social
- El derecho a la justicia

Si bien, como se señaló anteriormente, las declaraciones en general tienen un carácter no vinculante pues, en tanto no son susceptibles a ratificación, no conllevan obligaciones jurídicas formales (razón por la cual muchos gobiernos las suscriben abiertamente en un plano discursivo), éstas muchas veces contienen o van dando forma a normas de derecho internacional consuetudinario; es ahí donde se puede considerar que radica su relevancia.

Ahora, aunque la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no es un instrumento vinculante, varios de los derechos que enuncia son plasmados y garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en 1969)¹⁵¹, también conocida como Pacto de San José. Ésta, si bien no se refiere específicamente a los derechos lingüísticos, estipula que los Estados Parte “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición

¹⁵⁰ Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/4.DECLARACION%20AMERICANA.pdf> [Consulta: 19 de mayo de 2013].

¹⁵¹ México ratificó la Convención Americana en 1981 y aceptó la competencia de la Corte en 1998 [Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Signatarios y estado actual de las ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convratif.asp> (Consulta: 20 de mayo de 2013).].

económica, nacimiento o cualquier otra condición social”¹⁵² (el recurso de interpretación jurídica permiten extender sus derechos a los grupos indígenas). Entre los principales derechos que garantiza se encuentran los siguientes:

- El derecho a la vida
- El derecho a la libertad personal
- Garantías judiciales, entre las que figura el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en caso de que el inculcado no hable el idioma del juzgado o tribunal.
- El derecho a la libertad de pensamiento y expresión
- El derecho a la propiedad privada

En tanto la Convención sí es un instrumento vinculante, en caso de que los Estados Parte incumplan con los derechos que ésta garantiza, los individuos tienen la posibilidad de interponer denuncias ante los mecanismos de la OEA, esto es, ante la Comisión Interamericana y, a través de ésta, ante la Corte Interamericana¹⁵³ (para acceder a la Corte se requiere que se haya agotado el procedimiento en la

¹⁵² Organización de los Estados Americanos, *Convención americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf> [Consulta: 23 de mayo de 2013].

¹⁵³ La Corte y la Comisión Interamericanas son los dos mecanismos esenciales del sistema interamericano. La Comisión (con sede en Washington D.C.) inició sus funciones en 1960 y tiene competencia frente a todos los Estados miembros. La Corte (con sede en San José de Costa Rica), por su parte, inició sus funciones en 1979 y funge como un órgano autónomo dentro de la OEA. Mientras que la Corte constituye un tribunal internacional cuyas sentencias y resoluciones son obligatorias, la Comisión es un órgano especializado de la OEA que emite recomendaciones dotadas de autoridad pero formalmente no vinculantes. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene como función principal la observancia y la defensa de los derechos humanos en el continente americano, sirviendo también como órgano consultivo de la OEA en esta materia. Entre sus principales competencias se encuentran: 1) Recibir, analizar e investigar peticiones individuales en las que se alega la violación de derechos humanos por parte de Estados; 2) La publicación de informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en Estados miembros, así como la publicación de informes sobre temas específicos; y 3) La realización de visitas *in loco* para analizar e investigar de cerca una situación específica. Por lo que toca a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta constituye una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (misma que desarrolla con mayor detalle los derechos de la Declaración y regula las competencias y procedimientos de la misma Convención y de la Corte); tiene una función tanto jurisdiccional como consultiva. Es importante remarcar el hecho de que sólo los Estados Parte que han reconocido su competencia y la CIDH pueden someter un caso a su decisión.

Comisión). De esta forma, las personas que aleguen la violación de derechos humanos garantizados en la Convención Americana pueden recurrir al sistema de presentación de peticiones individuales, esto es, todos los nacionales de los Estados Parte que hayan reconocido la competencia de la Corte pueden acudir a este procedimiento. Como se señala a continuación:

“Para la protección de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Convención, se articula un sistema de protección basado en dos órganos: la Comisión y la Corte Interamericana. Los particulares podrán presentar denuncias sobre violaciones de derechos y libertades reconocidos en la Convención por parte de un Estado miembro frente a la Comisión. Ésta decidirá, según su criterio, elevar el caso a la Corte para que ésta se pronuncie. (...) los particulares no pueden acudir directamente a la Corte, constituyéndose la Comisión como un primer filtro. Asimismo, el sistema interamericano se configura como un sistema de protección subsidiario, es decir, únicamente intervendrá cuando el particular haya agotado todas las vías internas de protección de sus derechos y libertades fundamentales”.¹⁵⁴

Habiéndose referido lo anterior, es preciso preguntarse ¿qué relevancia tiene este sistema para los grupos indígenas si en ningún momento se les menciona expresamente? Pues bien, aunque ninguno de los instrumentos principales de la OEA (la Carta, la Declaración, o la Convención) hace referencia a los pueblos indígenas o a sus derechos, en la práctica tanto la Comisión como la Corte han interpretado extensivamente los derechos reconocidos en la Convención y en la Declaración de forma que incluyen también los derechos colectivos de los pueblos indígenas¹⁵⁵, de esta forma, no es errado señalar que estos instrumentos han coadyuvado positivamente en la protección de los derechos de estos pueblos. No obstante, hay que tener en cuenta que esta labor interpretativa¹⁵⁶ se ha dado en el

¹⁵⁴ Universitat Pompeu Fabra, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.upf.edu/integracionenamerica/derechoshumanos/> [Consulta: 20 de mayo de 2013].

¹⁵⁵ Luis Rodríguez-Piñero Royo, *op. cit.*, Nota 115, p. 156.

¹⁵⁶ Es frecuente que la Comisión y la Corte tomen en cuenta otros tratados internacionales de derechos humanos en la medida en que han sido ratificados por la gran parte de los Estados del continente y “se considera que expresan el consenso de éstos en torno al contenido de los derechos humanos de la región”. De esta forma, es común que se aluda al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o al Convenio 169 de la OIT (*Idem*).

marco de procedimientos contenciosos en los que se ha demandado a un Estado por el incumplimiento de sus obligaciones en áreas específicas, es decir, esta interpretación positiva a favor de los grupos indígenas ha involucrado -y requerido- de voluntad y buena fe de los mecanismos anteriores pues estrictamente no se hace mención de ellos en los instrumentos de la OEA. Por esto mismo, no es correcto considerar que, como se señaló por mucho tiempo, los derechos de carácter general son suficientes para proteger la integridad de los grupos indígenas pues la idea es que estos grupos puedan practicar sus derechos (generales y específicos) en todo momento, no sólo cuando una recomendación o sentencia así lo establezca.

Vale la pena mencionar que la ausencia de derechos de carácter colectivo en los instrumentos principales del sistema interamericano radica en el hecho de que éstos fueron formulados dentro de “una concepción liberal clásica de los derechos humanos, basada en el reconocimiento de derechos individuales y la negación implícita de sujetos más allá de la dicotomía individuo-Estado”.¹⁵⁷ De acuerdo con Luis Rodríguez-Piñero la preocupación institucional de la OEA hacia las cuestiones indígenas tuvo históricamente la vía alternativa del sistema indigenista interamericano, mismo que estuvo anclado en planteamientos integracionistas y asistencialistas (éste fue anterior al sistema interamericano pues fue instaurado en 1940 a través del Tratado de Pátzcuaro que creó el Instituto Indigenista Interamericano). Según este autor, en el contexto interamericano se puede apreciar un cambio relevante en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas: del trato e interés por su situación desde una perspectiva individual de los derechos humanos hacia el reconocimiento y protección de sus derechos propiamente dichos.¹⁵⁸ En esta última etapa es en la que se puede ubicar la iniciativa (desde 1989) de elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuestión que se retomará en seguida.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 159.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 160.

2.2.2.2. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La iniciativa de elaborar una Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas surgió del hecho de que éstos no estaban considerados explícitamente en los instrumentos interamericanos auspiciados por la OEA. De esta forma, en noviembre de 1989, la Asamblea General de la OEA solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la elaboración de un instrumento relativo a los derechos de los pueblos indígenas. El borrador de este documento fue aprobado en 1995 (siendo sometido a la consulta de organizaciones indígenas y de los gobiernos de los Estados miembros de la OEA), sin embargo, fue hasta 1997 que la Comisión Interamericana aprobó el Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, documento que vendría a reemplazar al mencionado borrador y que se presentó oficialmente en 1998 ante la Asamblea General de la organización. Este proyecto recoge las principales disposiciones del Convenio 169 de la OIT y de -lo que también era entonces- el proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵⁹ (aprobada en 2007 por la Asamblea General de la ONU). Entre los derechos que contiene el Proyecto de Declaración Americana de 2007 se encuentran el derecho a desarrollar libremente su identidad cultural, el derecho a que se les reconozca personalidad jurídica, el derecho a conservar su integridad cultural y patrimonio histórico y el derecho al uso de sus lenguas.

Específicamente respecto a los derechos lingüísticos establece que “[l]os Estados tomarán medidas para promover y asegurar que sean transmitidos programas en lengua indígena por las radios y teleemisoras de las regiones de alta presencia indígena, y para apoyar la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas”. De igual forma señala que “[e]n las áreas de predominio lingüístico indígena, los Estados realizarán los esfuerzos necesarios para que dichos lenguajes se establezcan como idiomas oficiales, y para que se les otorgue allí el mismo status de los idiomas oficiales no indígenas”. Los derechos lingüísticos de los indígenas también aparecen en el ámbito educativo pues el Proyecto de

¹⁵⁹ Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez, *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, UNAM/Programa Universitario México Nación Multicultural, 2004, p. 315.

Declaración Americana establece que “[c]uando los pueblos indígenas así lo deseen, los programas educativos se efectuarán en lenguas indígenas e incorporarán contenido indígena, y les proveerán también el entrenamiento y medios necesarios para el completo dominio de la lengua o lenguas oficiales”.¹⁶⁰

De manera similar al procedimiento llevado a cabo en el marco de la ONU, la Asamblea General de la OEA designó en 1999 a un Grupo de Trabajo para la elaboración del proyecto de Declaración Americana, el cual ha encabezado las negociaciones desde entonces, sin embargo, a pesar de las numerosas reuniones llevadas a cabo, hasta la fecha este proyecto aún no ha sido aprobado pues varias de sus disposiciones aún no alcanzan el consenso necesario.¹⁶¹ Cabe señalar que, entre otros factores, el largo proceso de negociación originó que algunos Estados decidieran retirarse del mismo. Canadá, por ejemplo, se retiró de las negociaciones en 2008, señalando además en abril de 2012 que las negociaciones del Grupo de Trabajo seguían por un camino que no podía apoyar.¹⁶² Por lo que toca a México, sigue presente en las rondas de negociaciones y realiza anualmente aportaciones voluntarias al Fondo Específico para Apoyar la Elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁶³

Por otro lado, cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó en 1990 la Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas “con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia

¹⁶⁰ Organization of American States, *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, [en línea], Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/CP-doc_2878-97_coo1_esp.pdf [Consulta: 25 de mayo de 2013].

¹⁶¹ Hasta abril de 2012 la Asamblea General de la OEA se había limitado a reafirmar la voluntad y el compromiso de los Estados Miembros con este proceso y a renovar el mandato del Grupo de Trabajo para que continuara con sus reuniones de negociación.

¹⁶² Organización de los Estados Americanos, *Documentos de la Decimocuarta Reunión*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Indigenas%20sesion%20especial.asp> [Consulta: 26 de mayo de 2013].

¹⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Misión permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos*, [en línea], Disponible en: <http://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/es/estructura-de-la-oea/262> [Consulta: 12 de diciembre de 2013].

Comisión Interamericana en el área”.¹⁶⁴ Asimismo, cabe señalar que la creación de una Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ocurrió primero dentro del marco de la OEA pues la de la ONU se estableció hasta 2001.

2.2.2.3. Pronunciamientos dentro del sistema interamericano relacionados con derechos indígenas

En varios casos, pese a que no se menciona expresamente a los pueblos indígenas en los instrumentos principales de la OEA, los órganos del sistema interamericano se han pronunciado en relación con violaciones a los derechos de personas indígenas. De hecho, según Rodríguez-Piñero, “en determinados asuntos el origen indígena de las víctimas ha sido (...) [tomado] especialmente en cuenta como factor determinante en la naturaleza y gravedad de estas violaciones”.¹⁶⁵

Dentro del sistema interamericano, uno de los casos más paradigmáticos en materia de derechos indígenas fue el de *Awás Tingni* pues constituyó el “primer pronunciamiento de la Corte Interamericana –y, en general, el primer pronunciamiento tan categórico de un órgano internacional de derechos humanos– en relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas”.¹⁶⁶ Este caso involucró a la comunidad indígena Mayagna (o Sumo) de Awás Tingni de la costa atlántica o caribeña de Nicaragua y al Estado nicaragüense. El caso se inició en 1995 cuando esta comunidad tuvo conocimiento de que el gobierno había otorgado una concesión a favor de una empresa trasnacional (SOLCARSA) para la explotación forestal y la construcción de carreteras dentro de su territorio tradicional. El gobierno, que no había informado previamente a la comunidad de dicha concesión, argumentó que las tierras en disputa no contaban con un título de propiedad, por lo que en última instancia pertenecían al Estado. Después de la revisión del caso, la Corte a través de lo que se denominó una interpretación *evolutiva* del artículo 21 de la Convención Americana (relativo al derecho individual a la propiedad privada), determinó que este artículo protegía el derecho a la

¹⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, [en línea], Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/cap2.sp.htm#Indígenas> [Consulta: 26 de mayo de 2013].

¹⁶⁵ Luis Rodríguez-Piñero Royo, *op. cit.*, p. 181-182.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 185.

propiedad en un sentido que comprendía, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.¹⁶⁷ La relevancia de este caso radicó en que la sentencia pronunciada en agosto de 2001, misma que favoreció a la comunidad de Awas Tingni al determinar que el Estado nicaragüense debía “delimitar, demarcar y titular las tierras que [correspondían] a los miembros de la Comunidad” y abstenerse de realizar actos que pudieran afectar “la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica”¹⁶⁸ donde la comunidad habitaba, fue el inicio del desarrollo de una jurisprudencia en el ámbito interamericano en temas trascendentales para los pueblos indígenas, entre ellos, el derecho a la tierra y a los recursos naturales.

Otro caso relativo al carácter colectivo sobre las tierras y recursos naturales fue el de la comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay. En esta ocasión se alegaba que el Estado no había garantizado el derecho de propiedad ancestral de la comunidad indígena Yakye Axa pues éste no había dado respuesta ni había resuelto satisfactoriamente una solicitud de reivindicación territorial interpuesta por la comunidad desde 1993 (la denuncia ante la Comisión Interamericana se llevó a cabo en el 2000). De acuerdo con la demanda de la Comisión, esta omisión había “significado la imposibilidad de la Comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio y [había] implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que [amenazaba] en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma”.¹⁶⁹ Ante esto, la Corte determinó que el Estado paraguayo había violado, entre otros, el derecho a las garantías judiciales, el derecho de propiedad y el derecho a la protección judicial (consagrados en los artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana, respectivamente), por lo que resolvió que debía “identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años”,

¹⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, [en línea], Sentencia del 31 de agosto de 2001, p. 78, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf [Consulta: 12 de enero de 2014].

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 87.

¹⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, [en línea], Sentencia del 17 de junio de 2005, p.2, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf [Consulta: 12 de enero de 2014].

además de “adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que [fueran] necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas”¹⁷⁰. En este mismo sentido resultó la denuncia ante la Comisión y ante la Corte de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, que igualmente versó en torno a la posesión de tierras tradicionales y a la omisión de su solicitud de reivindicación territorial por parte del Estado paraguayo.¹⁷¹

Otro caso notable fue el denominado “Yatama vs. Nicaragua” en el que deliberadamente se limitó la participación indígena en un proceso electoral municipal a través de la exclusión del partido político *Yatama*. Este partido presentaba una composición mayoritariamente miskita y era sucesor de la organización MISURASATA, “una de las guerrillas indígenas que protagonizó la guerra civil en la Costa Atlántica durante los años ochenta”.¹⁷² *Yatama* originalmente era una asociación de suscripción popular, sin embargo, se vio obligada a constituirse en partido político por la reforma a la Ley Electoral nicaragüense en el año 2000, misma que adicionó una serie de requisitos para que los partidos regionales pudieran presentar candidatos a las elecciones¹⁷³ y que impidieron que *Yatama* pudiera participar en las elecciones municipales en este mismo año.¹⁷⁴ Por lo anterior, la Corte determinó que Nicaragua debía “reformular su legislación electoral incluyendo las ‘medidas necesarias’ para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas ‘tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres”¹⁷⁵ de tal forma que estas comunidades pudieran participar en

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 110.

¹⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, [en línea], Sentencia del 29 de marzo de 2006, p. 104-105, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf [Consulta: 12 de enero de 2014].

¹⁷² Luis Rodríguez-Piñero Royo, *op. cit.*, Nota 115, p. 197.

¹⁷³ Se solicitó que los partidos contaran con candidatos en al menos el 80% de los municipios de las dos regiones atlánticas, requisito que *Yatama* no cumplía dado que derivaba su apoyo de las áreas con población indígena mayoritaria.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 197.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 199.

condiciones de igualdad en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidieran o pudieran incidir en sus derechos y en su desarrollo.¹⁷⁶

Por último, es importante mencionar un caso en el que se ven involucrados específicamente los derechos lingüísticos. En este caso, a Alfredo López Álvarez, miembro de una comunidad garífuna hondureña, detenido en 1997 por presunta posesión y tráfico ilícito de estupefacientes, se le prohibió durante su estancia en el reclusorio hablar en lengua garífuna con los demás reclusos que la conocían y con las personas que lo visitaban.¹⁷⁷ Ante esto, la Corte, además de establecer que el Estado hondureño había violado el derecho a la libertad, a la integridad personal y a la protección judicial, determinó que también había transgredido “los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”¹⁷⁸, por lo que determinaba que debía pagar los daños materiales e inmateriales ocasionados a la víctima.

Los casos anteriores son relevantes nos muestran que el sistema interamericano, a pesar de no mencionar explícitamente los derechos de los pueblos indígenas del continente en ninguno de sus instrumentos, han interpretado de manera positiva los artículos de la Convención Americana de modo que también han ayudado a proteger su integridad y sus derechos, esto al menos en el ámbito normativo. Es por esto que Luis Rodríguez-Piñero Royo señala que “a pesar del estancamiento en el proceso de discusión del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ya no es posible hablar de la falta de reconocimiento expreso de los derechos indígenas en el marco del sistema interamericano” no sin olvidar agregar que “[d]etrás de los avanzados pronunciamiento de la Comisión o de la Corte se incluyen graves problemas para hacer cumplir a los Estados dichas

¹⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, [en línea], Sentencia del 23 de junio de 2005, p. 95, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf [Consulta: 13 de enero de 2014].

¹⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez vs. Honduras*, [en línea], Sentencia del 1 de febrero de 2006, p. 34, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf [Consulta: 13 de enero de 2014].

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 73.

decisiones”¹⁷⁹. En otras palabras, a pesar de los avances que constituye la jurisprudencia en materia de derechos indígenas dentro los órganos interamericanos, el reto principal sigue siendo la efectividad e implementación de estos derechos.

2.3. La UNESCO y la defensa de las lenguas minoritarias

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha llevado a cabo una amplia labor a favor del plurilingüismo y de la diversidad lingüística pues aprecia que “los idiomas, y sus complejas consecuencias en la identidad, la comunicación, la integración social, la educación y el desarrollo, son elementos de importancia estratégica para los pueblos y el planeta Tierra”.¹⁸⁰ De acuerdo con esta organización, el 96% de las lenguas que existen en el mundo son habladas por tan sólo el 4% de la población global, siendo los grupos indígenas los que hablan la inmensa mayoría de estas lenguas. Asimismo, la UNESCO señala que más del 50% de las 6000 lenguas del mundo peligran en la actualidad.¹⁸¹

Por lo anterior, la diversidad lingüística ha sido un tema recogido en distintos textos normativos de la UNESCO, a saber: 1) la Declaración universal de la UNESCO de 2001 sobre la diversidad cultural, 2) la Convención de 2003 para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial y 3) la Convención de 2005 sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

En el caso de la Declaración universal sobre la diversidad cultural de 2001, fue adoptada por la Conferencia General de los Estados Miembros de la UNESCO y establece el marco de trabajo para la participación de la comunidad internacional en defensa de la diversidad lingüística. Su plan de acción invoca a los Estados Miembros de tomar medidas apropiadas para: 1) salvaguardar el patrimonio lingüístico de la humanidad y apoyar la expresión, la creación y la difusión en el

¹⁷⁹ Luis Rodríguez-Piñero Royo, *op. cit.*, Nota 115, p. 201.

¹⁸⁰ UNESCO, *Idiomas y plurilingüismo*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/languages-and-multilingualism/>[Consulta: 29 de mayo de 2013].

¹⁸¹ UNESCO, *La UNESCO y los pueblos indígenas: una alianza para promover la diversidad cultural*, [en línea], p. 84, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135656M.pdf> [Consulta: 31 de mayo de 2013].

mayor número posible de lenguas, 2) fomentar la diversidad lingüística, respetando la lengua materna, en todos los niveles de la educación, dondequiera que sea posible y estimular el aprendizaje del plurilingüismo desde la más temprana edad y 3) promover la diversidad lingüística en el espacio numérico y fomentar el acceso gratuito y universal, a través de las redes mundiales, a todas las informaciones que pertenecen al dominio público. La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003, por su parte, reconoce el rol vital de la lengua en la expresión y transmisión del patrimonio vivo y señala que todos los aspectos del patrimonio cultural inmaterial (los conocimientos de la naturaleza y el universo, los rituales, las artes del espectáculo, las técnicas artesanales tradicionales, etc.) dependen de la lengua para su práctica diaria y transmisión intergeneracional. De esta forma, apunta que en el caso de las tradiciones y expresiones orales la lengua no es solamente el vehículo del patrimonio inmaterial sino que constituye su esencia misma. Por lo que toca a la Convención de 2005 sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, afirma en su preámbulo que “la diversidad lingüística es un elemento fundamental de la diversidad cultural [y] [a]l discutir las medidas destinadas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales que los países firmantes se comprometen a emprender, (...) sugiere adoptar medidas relativas a la lengua utilizada en actividades, bienes y servicios culturales”.¹⁸² México ratificó la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales el 5 de julio de 2006 (aunque interpuso una reserva al artículo 20)¹⁸³, mientras que la Convención para

¹⁸² UNESCO, *La diversidad lingüística en una selección de textos normativos de la UNESCO*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/linguistic-diversity-in-unesco-normative-texts/> [Consulta: 1 de abril de 2013].

¹⁸³ En el artículo 20, sobre las Relaciones con otros instrumentos: potenciación mutua, complementariedad y no subordinación, se lee: “1. Las Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte. En consecuencia, sin subordinar esta Convención a los demás tratados: a) fomentarán la potenciación mutua entre la presente Convención y los demás tratados en los que son Parte; b) cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención. 2. Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte”. (UNESCO, *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text/> [Consulta 13 de diciembre de 2013]. La reserva que interpuso

la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial la ratificó el 14 de diciembre de 2005. A través de la ratificación México se obligó a dar cumplimiento a lo dispuesto en ambas Convenciones y, como veremos más adelante, sus disposiciones sí han encontrado respuesta en el ámbito institucional mexicano. Por ejemplo, el artículo 14 de la Convención para la salvaguarda del patrimonio inmaterial establece que “Cada Estado Parte intentara por todos los medios oportunos asegurar el reconocimiento, el respeto y la valorización del patrimonio cultural inmaterial de la sociedad...”¹⁸⁴, mientras que la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales establece en su artículo 5 que las Partes “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los principios del derecho internacional y los instrumentos de derechos humanos universalmente reconocidos, reafirman su derecho soberano a formular y aplicar sus políticas culturales y a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, así como a reforzar la cooperación internacional para lograr los objetivos de la presente Convención”.¹⁸⁵ Cabe recordar que la Declaración universal sobre la diversidad cultural de 2001 no está abierta a ratificación pues, como toda Declaración, sólo delinea el comportamiento deseable de los Estados en su respectivo ámbito de interés; recordemos que las declaraciones funcionan más como códigos de conducta (generalmente son vistas como parte del derecho consuetudinario) y no se puede demandar su cumplimiento en el ámbito formal

México fue la siguiente: “Los Estados Unidos Mexicanos formula la siguiente reserva para aplicar e interpretar el Artículo 20 de la Convención: a) La implementación de esta Convención se hará de manera armónica y compatible con otros tratados internacionales, especialmente con el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y otros tratados comerciales internacionales. b) En relación al párrafo primero, México reconoce que esta Convención no está subordinada a otros tratados ni otros tratados estarán subordinados a esta Convención. c) Sobre el inciso b) del párrafo primero, México no prejuzga su posición en futuras negociaciones de tratados internacionales.” Secretaría de Gobernación, *Decreto promulgatorio de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997501&fecha=26/02/2007 [Consulta: 13 de diciembre de 2013].

¹⁸⁴ UNESCO, *Convención para la salvaguarda del patrimonio inmaterial*, [en línea], p. 6, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf> [Consulta: 6 de abril de 2013].

¹⁸⁵ UNESCO, *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, [en línea], p. 5, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> [Consulta: 6 de abril de 2013].

pues no cuentan con órganos de supervisión, como sí los tienen los principales tratados de derechos humanos.

La UNESCO también ha llevado a cabo una importante labor de investigación en torno a las lenguas. En 2010 lanzó la tercera edición del *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro*, que desde su lanzamiento en 1996 fue acogido con gran interés. Esta publicación tiene como finalidad “sensibilizar a los encargados de la elaboración de políticas, las comunidades de hablantes y el público en general, al problema de las lenguas en peligro de desaparición y a la necesidad de salvaguardar la diversidad lingüística del mundo. También pretende ser un instrumento para efectuar el seguimiento de las lenguas amenazadas y de las tendencias que se observan en la diversidad lingüística a nivel mundial”.¹⁸⁶ Este Atlas es un recurso muy útil pues para cada lengua señala el grado de peligro de desaparición que corre (utiliza seis *niveles de vitalidad*: “a salvo”, “vulnerable”, “en peligro”, “seriamente en peligro”, “en situación crítica” y “extinta”) así como el país o países en los que se habla, entre otros datos. Es interesante señalar que el número de lenguas que apunta para el caso de México (143) difiere notoriamente del dado por el INALI en México (68 pueblos con 364 variantes lingüísticas), no obstante, de acuerdo con sus criterios de clasificación refiere que en nuestro país hay 52 lenguas vulnerables, 38 lenguas en peligro, 32 lenguas seriamente en peligro y 21 lenguas en situación crítica.¹⁸⁷

Asimismo, la UNESCO ha proporcionado una metodología para evaluar el grado de vitalidad o peligro de desaparición de una lengua. En 2002 y 2003 encomendó a un grupo especial de expertos la elaboración de un marco para determinar el grado de vitalidad de una lengua, con el fin de contribuir a la formulación de políticas, la definición de las necesidades y las medidas de salvaguardia adecuadas. De este trabajo surgió un documento titulado “Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas” en el que se fijaron nueve criterios que, conjugados, pueden determinar la

¹⁸⁶ UNESCO, *Atlas UNESCO de las lenguas del mundo en peligro*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/atlas-of-languages-in-danger/> [Consulta: 6 de abril de 2013].

¹⁸⁷ UNESCO, *Atlas interactivo UNESCO de las lenguas del mundo en peligro*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/index.php?hl=es&page=atlasmap> [Consulta: 6 de abril de 2013].

viabilidad de una lengua, su función en la sociedad y el tipo de medidas necesarias para su conservación o revitalización. Los criterios son: 1) Número absoluto de hablantes, 2) Proporción de hablantes en la comunidad etnolingüística afectada, 3) Actitudes de los miembros hablantes de la comunidad hacia la lengua, 4) Posibilidades de la lengua de abrirse a nuevos ámbitos y a los medios comunicación, 5) Naturaleza y calidad de la documentación disponible en la lengua, 6) Disponibilidad de materiales didácticos para el uso de la lengua en la enseñanza, así como para su propia enseñanza, 7) Situación de la lengua en cuanto a los ámbitos en la que se emplea, 8) Políticas y actitudes hacia la lengua por parte del gobierno y las instituciones, 9) Transmisión intergeneracional de la lengua.¹⁸⁸

Algo importante y llamativo que también se subraya en el mencionado documento es la estrecha relación que guarda la diversidad lingüística con la biodiversidad. En este sentido se apunta que 238 ecorregiones (el World Wild Fund –WWF- ha identificado 900 ecorregiones en el mundo) son de vital importancia para el mantenimiento de la viabilidad ecológica de nuestro planeta y que en ellas habita un gran número de grupos etnolingüísticos. Lo anterior se explica en el hecho de que estos pueblos “han acumulado un rico saber ecológico en el curso de su larga historia de ocupación de su medio ambiente”¹⁸⁹; es por eso que se considera que la desaparición de lenguas impacta negativamente en la conservación del entorno natural. Esto es relevante y en cierta manera novedoso porque, si bien había sido reconocido que la degradación del medio ambiente natural, y en particular, de los hábitats tradicionales, implicaba la pérdida de la diversidad cultural y lingüística, nuevos estudios sugieren que la desaparición de las lenguas, tiene a su vez un impacto negativo sobre la conservación de la biodiversidad.¹⁹⁰ De esta forma, en la actualidad se reconoce que existe un fuerte vínculo entre la lengua y el

¹⁸⁸ UNESCO, *Una metodología para evaluar el grado de vitalidad y peligro de desaparición que corre una lengua*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/language-vitality/> [Consulta: 8 de abril de 2013].

¹⁸⁹ UNESCO, *Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas*, [en línea], Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro convocado por la UNESCO, p. 5, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183699S.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2013].

¹⁹⁰ UNESCO, *Biodiversidad y diversidad lingüística*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/biodiversity-and-linguistic-diversity/> [Consulta: 10 de abril de 2013].

conocimiento tradicional relacionado con la biodiversidad pues las comunidades locales e indígenas “han elaborado sistemas complejos de clasificación para el mundo natural, reflejando un profundo conocimiento de su entorno local [el cual] está contenido en los nombres indígenas, tradiciones orales y taxonomías, y puede desaparecer cuando una comunidad cambia a otro idioma”.¹⁹¹

Otra cuestión interesante que ha señalado la UNESCO es que no todos los idiomas se encuentran en igualdad de circunstancias o están igualmente representados en el ciberespacio (cuestión que también está pendiente en México¹⁹²). De esta forma, señala que de las aproximadamente 6500 lenguas que existen en el mundo sólo 60 están representadas en Internet (menos de un cuarto son usadas en la educación).¹⁹³ Este tema es trascendente porque, a pesar de que Internet es un espacio relativamente libre, el hecho de que no existan contenidos suficientes y de calidad en todas las lenguas dificulta el acceso a la información, al conocimiento y agrava la brecha digital. Es por esto que la UNESCO se declara estar “convencida de que la diversidad cultural y el plurilingüismo en Internet tienen un papel determinante en la promoción de sociedades plurales, equitativas, abiertas y participativas [e] incita a sus Estados Miembros a desarrollar políticas lingüísticas integrales que incluyan la asignación de recursos y el uso apropiado de

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² La presencia de las lenguas indígenas en el ciberespacio en el caso de México sigue siendo escasa. Si bien han surgido a lo largo de los años sitios web en lenguas indígenas creados dentro de las mismas comunidades, la inaccesibilidad a los servicios de telefonía e internet (frecuentemente estas comunidades se encuentran en sitios alejados) ha impedido una presencia más contundente en el espacio cibernético. Además, hay que considerar que, de acuerdo con un estudio de 2011 de la Asociación Mexicana de Internet, sólo el 35% de la población mexicana tiene acceso a este servicio; si tenemos en cuenta que la población indígena no sólo no tiene acceso a internet sino incluso a servicios básicos, este escenario constituye de entrada una gran limitante para la diversificación de contenidos en lenguas indígenas en nuestro país. (s/a, *Las lenguas indígenas de la tradición oral al ciberespacio*, [en línea], Informador.com.mx, 29 de septiembre de 2012, Disponible en: <http://www.informador.com.mx/tecnologia/2012/407844/6/las-lenguas-indigenas-de-la-tradicion-oral-al-ciberespacio.htm> [Consulta 20 de diciembre de 2013].

¹⁹³ UNESCO, *Los idiomas importan*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/flagship-project-activities/wsis-10-review-event-25-27-february-2013/feature-stories/languages-matter/> [Consulta: 10 de abril de 2013].

herramientas para promover y facilitar la diversidad lingüística y el multiculturalismo en los medios de comunicación, incluido en Internet”.¹⁹⁴

Por último, no se puede dejar de lado el hecho de que, desde el año 2000, la UNESCO celebra año con año el 21 de febrero el Día Internacional de la Lengua Materna con el objeto de sensibilizar al público en general en torno a la problemática de la desaparición de las lenguas y para promover la diversidad lingüística y cultural, así como el multilingüismo, adoptándose cada año un tema diferente. El tema de 2011 fue “Las tecnologías de la información y de la comunicación para la salvaguardia y la promoción de los idiomas y de la diversidad lingüística”, el de 2012 “La lengua materna de enseñanza y la educación inclusiva” y el del 2013 “El libro, eje de la educación en lengua materna”.

Lo visto a lo largo de este capítulo nos permite afirmar que la cuestión de la lengua en distintos instrumentos jurídicos internacionales y también ha sido atendida dentro de las labores de mecanismos específicos, tal es el caso, por ejemplo, del Relator Especial o del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. La presencia de la lengua en estos instrumentos, no obstante, no ha sido fortuita y ha obedecido a una evolución en la concepción y en el catálogo de derechos humanos. De esta forma, el asunto de la lengua no sólo no ha sido olvidado sino que ha sido objeto de acciones y programas específicos en el ámbito internacional, entre ellos, la investigación llevada a cabo por la UNESCO en materia de lenguas y las distintas Convenciones que esta misma organización ha promovido. Este reconocimiento, hay que subrayar, ha sido acompañado y ha favorecido acciones en el ámbito regional y nacional, situación que nos deja saber que hay demandas de los pueblos indígenas que sí han encontrado eco y retroalimentación en la realidad internacional (cuestión que, a su vez, ha favorecido que un importante número de Estados también haya adoptado constituciones y otras leyes que protegen formalmente los derechos humanos fundamentales de esta población). De esta forma, considerando el amplio proceso de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito global, no es un error considerar que en la actualidad los pueblos indígenas constituyen sujetos del derecho internacional; como evidencia tenemos la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas de

¹⁹⁴ *Idem.*

2007 que, entre otras cosas, reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

No obstante, el consenso de la comunidad internacional y la positivación de esos derechos en la diversas constituciones estatales no ha frenado las violaciones a los derechos humanos, por lo que el gran reto a vencer es la puesta en marcha de estas normas y lo que Rodolfo Stavenhagen ha denominado “brecha de implementación”, esto es, la distancia entre las legislaciones existentes y la realidad cotidiana de los pueblos indígenas. La forma en que al ámbito internacional cobra vida en el ámbito nacional mexicano será tratada a continuación.

CAPÍTULO 3. Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en México.

Una vez revisados los conceptos esenciales ha llegado el momento de estudiar el modo en que el marco teórico-conceptual y las labores emprendidas en el ámbito internacional a favor de los pueblos indígenas cobran forma en la realidad mexicana. Para esto la pregunta esencial a responder en este apartado es la siguiente: ¿los instrumentos internacionales en materia de derechos lingüísticos reconocidos por México son respetados en la legislación mexicana? Para esto será necesario revisar las leyes que nuestro país ha creado en materia específica de derechos lingüísticos, las instituciones que han surgido para velar por su cumplimiento y también los principales obstáculos en su ejercicio. Asimismo, se incluirán a lo largo y al final del capítulo aportaciones obtenidas de tres entrevistas realizadas a actores involucrados en la gestión institucional de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas para ver la forma en que el ámbito internacional se concreta en la realidad mexicana.

3.1. Antecedentes generales

La situación marginal de los pueblos indígenas encuentra su origen en los períodos de conquista que tuvieron lugar en el siglo XVI en el continente americano. Si bien se puede considerar que durante la era de los “grandes descubrimientos” la concepción del Estado-nación aún no estaba presente, pues como forma de organización política y social éste tuvo sus orígenes hasta 1648, la marginación y discriminación de las culturas y pueblos indígenas comenzó desde este momento histórico.

La actitud negativa hacia los pueblos indígenas trascendió los períodos independentistas que poco coadyuvaron a la transformación de esta situación. En realidad, durante el período de formación de los Estados latinoamericanos, entre ellos el Estado mexicano, la ideología del Estado-nación se manifestó en la noción de que la *unidad nacional* significaba la homogeneidad cultural y de que toda diferencia de tipo cultural o étnico tenía que ser dejada atrás. En el caso de México, esta concepción se reforzó después de la Revolución mexicana cuando la búsqueda de unidad nacional propició el surgimiento del *indigenismo*, una política que más

allá de favorecer la valoración de las culturas originarias estaba encaminada a acabar con lo que se denominó el *problema indígena* a través de la asimilación de estos pueblos a la *nación mexicana*. De esta forma, el indigenismo se caracterizó por la falta de participación de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de políticas encaminadas a ellos mismos. Natividad Gutiérrez Chong lo define como “una política gubernamental nutrida por una ideología que racionaliza y apuntala las políticas y acciones dirigidas hacia los indígenas pero desde una perspectiva no indígena”.¹⁹⁵

Debido a que las lenguas indígenas eran parte de la diversidad cultural propia de estos pueblos, una de las acciones de la política indigenista se ocupó precisamente de tratar de sustituirlas por el español a través de programas de alfabetización y del sistema educativo en general. Por ejemplo, las *Misiones Culturales* de 1925 concebidas por José Vasconcelos¹⁹⁶ estaban encaminadas a la alfabetización en español de la población indígena. Es pertinente señalar que si bien en estos años surgieron iniciativas en materia de educación bilingüe, éstas se encaminaban a facilitar la castellanización de los grupos indígenas por lo que no contradecían sus fines.¹⁹⁷ Entre estas iniciativas se encontraron la *Casa del Estudiante Indígena* (1925), la *Estación Experimental de Incorporación del Indígena* en Carapán,

¹⁹⁵ Natividad Gutiérrez Chong, “La mexicanización o la pluralidad de México”, *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México, CONACULTA/Plaza y Valdés/IIS-UNAM, 2001, p. 129.

¹⁹⁶ Vasconcelos consideraba que “a través de la educación se debía asimilar al indígena a la nación, dejar de excluirlo y discriminarlo (...). Por ello había que promover la enseñanza del civismo y el patriotismo en la población rural e indígena, e impulsar vínculos de solidaridad que afirmaran una ‘cultura nacional’ mestiza; mediante una unidad étnica, lingüística y cultural.” [Betzabé Arreola Martínez, “José Vasconcelos: El caudillo cultural de la nación”, [en línea], Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre de 2009, p. 7, Disponible en: http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/25_iv_nov_2009/casa_del_tiempo_elV_num_25_04_10.pdf (Consulta: 24 de mayo de 2013).].

¹⁹⁷ Yolanda Jiménez Naranjo, *Exclusión, asimilación, integración, pluralismo cultural y “modernización” en el sistema educativo mexicano: un acercamiento histórico a las escuelas de educación pública para indígenas*, [en línea], Revista de Investigación Educativa, enero-junio de 2011, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, Disponible en: <http://www.uv.mx/cpue/num12/inves/completos/jimenez-exclusion-asimilacion.html#footnote-6631-2> [Consulta: 25 de mayo de 2013].

Michoacán (1932), el *Instituto Lingüístico de Verano* (1935) y el *Proyecto Tarasco* (1939 a 1941).¹⁹⁸

Ya a finales de la década de los cuarenta, en 1948, surgió el Instituto Nacional Indigenista (actualmente Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) que se ocupó de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas, convirtiéndose en la principal instrumentadora del indigenismo en estos años. A partir de la década de los setenta el gobierno mexicano abandonó oficialmente el objetivo de lograr la asimilación de las sociedades indígenas, aunque siguieron presentándose políticas con este corte como lo muestra la implementación en 1974 del Programa Nacional de Castellanización.¹⁹⁹

La política indigenista no logró completamente el objetivo de asimilar culturalmente a los pueblos indígenas ni tampoco tuvo éxito en lo relativo a la desaparición de sus lenguas (o al menos no de todas), sin embargo, sí logró debilitarlas enormemente hasta el punto de que muchas de ellas sí quedaron cerca de desvanecerse. Como señala José Antonio Flores Farfán “los cinco siglos de asedio a las lenguas indígenas no han provocado la total asimilación lingüística, aun cuando más o menos las dos terceras partes de la variedad original de lenguas prehispánicas están hoy extintas”.²⁰⁰ Cabe señalar que, de acuerdo con Gutiérrez Chong, el fracaso del indigenismo estuvo motivado por factores como la crisis política de 1968 y la “apertura democrática” del gobierno de Luis Echeverría (1970-

¹⁹⁸ En este sentido, María Bertely señala que “[l]as primeras discusiones sobre una enseñanza bilingüe y posteriormente bicultural se dieron a partir de los años 40 con la llegada del Instituto Lingüístico de Verano en 1939, cuando se introduce el proyecto ‘Tarasco’, bajo la dirección de Mauricio Swadesh, en donde se pretendía por primera vez alfabetizar en lengua nativa, para garantizar tanto el desarrollo cultural de los propios grupos étnicos como la castellanización”. (María Bertely, en Lydia Raesfeld, “Niños indígenas en escuelas urbanas en Pachuca, Hidalgo, México”, *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*, Quito, Abya Yala, 2008, p. 177-178).

¹⁹⁹ Sarah Corona, “Políticas educativas y libros de la SEP para indígenas”, [en línea], *Redalyc.org*, p. 9, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99819167003> [Consulta: 28 de mayo de 2013].

²⁰⁰ José Antonio Flores Farfán, “Caracterización sociolingüística del multilingüismo mexicano”, *Cuatreros somos y toindióma hablamos: contactos y conflictos entre el náhuatl y el español en el sur de México*, México, CIESAS, 2012, segunda edición, p. 38.

1976) que favorecieron la expresión y visibilidad de distintos puntos de vista en el marco de la sociedad nacional. Estos factores originaron que el indigenismo dejara de ser una política dogmática de integración nacional y que la crítica social surgida de estos mismos sucesos pavimentara el camino para que emergieran nuevas formas de movilización indígena.²⁰¹

Este fracaso quedó constatado con acciones como la creación, en 2001, de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (adscrita a la SEP) encargada, entre otras cosas, de “promover y evaluar la política intercultural bilingüe” y del “desarrollo y difusión de las lenguas indígenas”.²⁰² Es oportuno apuntar que el cambio del enfoque *bicultural* que tomaba en cuenta a las lenguas indígenas sólo como medio de castellanización al *intercultural*, según Lydia Raesfeld, obedeció a la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de México, misma que fungiría como antecedente para modificaciones posteriores (la reforma del artículo 4° en 1992 y la del artículo 2° en 2001, por ejemplo).

Estos hechos nos permiten hablar de una transformación evidente en la forma de concebir y pensar la cuestión de los pueblos indígenas. Del afán homogeneizador propio del indigenismo de los años veinte se pasó al reconocimiento del valor de la pluralidad y la necesidad de asegurar la equidad y el respeto de la diversidad cultural. Este reconocimiento, no obstante, aún tiene que trascender el ámbito teórico y formal de las leyes y documentos pues en la realidad estos objetivos distan todavía de concretarse satisfactoriamente. Además, si bien en la actualidad se trabaja por un enfoque intercultural, hay que tener muy en cuenta que este enfoque no debe ser exclusivo del ámbito educativo pues debe abarcar todos los sectores de la vida nacional (salud, administración y sistema de justicia, por mencionar los principales).

²⁰¹ Natividad Gutiérrez Chong, *op. cit.*, p. 146.

²⁰² Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez, *¿Qué es la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe?*, [en línea], Programa Universitario México Nación Multicultural, Disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.html?c_pre=65&tema=13 [Consulta: 28 de mayo de 2013].

3.2. Antecedentes específicos

A finales de los años ochenta, estando cerca la conmemoración del quinto centenario del encuentro de dos mundos (1492-1992), se adoptó el Convenio 169 de la OIT que fungió como parteaguas del reconocimiento de los derechos indígenas en el mundo. Fue precisamente en este contexto que el gobierno federal mexicano promovió, en 1992, una adición al artículo 4° constitucional en el que se reconoció el carácter pluricultural de la nación mexicana.²⁰³ El párrafo agregado fue derogado y en la actualidad este artículo no hace referencia a los pueblos indígenas, sin embargo, esta modificación fue importante porque por primera vez se reconoció a estos grupos en la Constitución mexicana. Este reconocimiento, empero, no se tradujo en el mejoramiento de la situación de los pueblos indígenas, razón por la cual en 2001 se produjo otra modificación constitucional, esta vez reformando al artículo 2 en el cual se incluyeron y reconocieron derechos indígenas específicos (derecho a la autonomía, derecho a la tierra, derecho a la lengua, etc.).

Si observamos con cuidado nos daremos cuenta que las reformas constitucionales que tuvieron lugar en 1992 y 2001 enmarcan un acontecimiento trascendental de la cuestión indígena en nuestro país: el levantamiento zapatista de 1994 que fue determinante para que la modificación constitucional de 2001 tuviera lugar. Así, debido a que el reconocimiento constitucional de 1992 no se tradujo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) saltó a la luz pública buscando un auténtico reconocimiento político y social de estos grupos y una nueva relación con el Estado y la sociedad.

²⁰³ Después de esta modificación en este artículo se leía: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.” [Artículo 4°, *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1° de junio de 2009*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2802/8.pdf>, (Consulta: 29 de mayo de 2013).].

Las demandas del levantamiento zapatista encontraron respuesta con la firma, el 16 de febrero de 1996, de los Acuerdos de San Andrés en materia de Derechos y Cultura Indígena entre el EZLN y el gobierno federal, los primeros en materia de derechos indígenas en México. Posteriormente, en noviembre del mismo año, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) se encargó de elaborar la propuesta de modificaciones constitucionales derivada de estos Acuerdos (aceptada por el EZLN), misma que fue enviada al Congreso de la Unión, si bien casi cinco años después de formulada.²⁰⁴ Esta propuesta, sin embargo, no generó las modificaciones constitucionales deseadas pues fue descartada por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

Después de las elecciones del año 2000 y en un clima permeado por la “transición democrática”, Vicente Fox envió “al Senado una iniciativa de ley en materia indígena para reformar la Constitución. La propuesta era muy semejante a la elaborada por la Cocopa, que los representantes zapatistas habían aceptado fuera enviada al Congreso y los representantes gubernamentales no respaldaron”.²⁰⁵ Esta propuesta enviada por Fox, sin embargo, tampoco fue suscrita por el Congreso que terminó aprobando, en 2001, una reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena que, de acuerdo con el EZLN y otras organizaciones indígenas, “se apartaba de la propuesta de la Cocopa y, consecuentemente, de los Acuerdos de San Andrés firmados por los zapatistas y el gobierno federal en febrero de 1996”.²⁰⁶

De esta forma, aunque los compromisos suscritos en los Acuerdos de San Andrés no fueron retomados a plenitud, éstos y el proyecto de iniciativa elaborado por la COCOPA fungieron como base y antecedente de la reforma del artículo 2°

²⁰⁴ Programa Universitario México Nación Multicultural, *¿Qué es la Comisión de Concordia y Pacificación, Cocopa?*, Disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?c_pre=50&tema=7 [Consulta: 20 de diciembre de 2013].

²⁰⁵ Jaime Bailón Corres, “Adecuación de los marcos jurídicos a la reforma indígena de 2001”, *Pueblos Indígenas: Debates y Perspectivas*, México, UNAM, 2011, p.295.

²⁰⁶ Consuelo Sánchez, “La autonomía en los senderos que se bifurcan: del proyecto político a la autonomía de hecho”, *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2008, p. 273.

aprobada en 2001 (que tiene algunos referentes al artículo 4°), del cual se desprenden los siguientes derechos:

- Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena
- Derecho a la autoadscripción
- Derechos lingüísticos
- Derecho a la autonomía
- Derecho a la libre determinación
- Derecho a aplicar sus sistemas normativos internos
- Derecho a la preservación de la identidad cultural
- Derecho a la tierra
- Derecho de consulta y participación
- Derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado
- Derecho al desarrollo²⁰⁷

Hay que señalar que esta reforma fue cuestionada, entre otras cosas, por no reconocer la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, pues se les apunta como entidades de interés público no como sujetos de derecho público, y por delegar a las legislaturas la especificación de cómo se entiende la libre determinación y la autonomía.²⁰⁸ No obstante, a pesar de que no retomó la iniciativa de la COCOPA ni, por ende, los Acuerdos de San Andrés, esta reforma constituyó un avance significativo pues anteriormente sólo el artículo 4 plasmaba débilmente la pluriculturalidad de México. También es relevante el reconocimiento (dentro del marco constitucional y la legislación federal) del derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas pues por primera vez este derecho figuró en la Constitución.

Ahora, sería un error considerar que la adopción constitucional del derecho a la autonomía y a la libre determinación se explica únicamente porque éste figura en distintos instrumentos internacionales; este reconocimiento es en gran medida producto del movimiento indígena nacional intensificado a partir del levantamiento zapatista de 1994, aunque sí hay que señalar que con esta acción el marco legal

²⁰⁷ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012 PINALI*, México, INALI, 2009, p. 30.

²⁰⁸ Jaime Ballón Corres, *op. cit.*, Nota 205, p. 298.

mexicano se alineó con el nivel internacional pues el derecho de libre determinación de los pueblos figura en los Pactos de 1966 y en la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*, entre otros. Cabe señalar que esta alineación jurídica no necesariamente se ha traducido en la práctica efectiva de estos derechos.

Específicamente en materia de derechos lingüísticos, el artículo 2° señala:

“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 (...) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.²⁰⁹

Igualmente apunta que las instancias públicas de procuración, impartición y administración de justicia deberán garantizar que las costumbres y especificidades culturales de los pueblos indígenas sean tomadas en cuenta en todos los juicios y procedimientos en que sean parte (individual o colectivamente) y que deberán ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura para comprender y hacerse comprender en procedimientos legales.

Es útil tener en cuenta que el actual artículo 2 constitucional²¹⁰ retoma la definición de *pueblos indígenas* del Convenio 169 de la OIT (art. 1)²¹¹ y el criterio de

²⁰⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Artículo 2”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=> [Consulta: 2 de junio de 2013].

²¹⁰ En el texto anterior se leía: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren en territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.” (Biblioteca Jurídica Virtual, *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1° de junio de 2009*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2802/8.pdf>) [Consulta: 2 de junio de 2013].

²¹¹ En este artículo se lee “(...) los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” También señala que “la conciencia de su identidad indígena (...) deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.” Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm> [Consulta: 2 de junio de 2013].

autoadscripción establecido en este mismo. De acuerdo con la legislación vigente en nuestro país se considera como indígenas a “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”, a la vez de que se establece que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.²¹²

Lo anterior es importante porque nos permite afirmar que México ha recurrido y retomado conceptos del ámbito internacional y los ha incluido en la legislación nacional. No hay que olvidar que nuestro país ha ratificado los principales tratados de derechos humanos que existen y, por lo tanto, ha adquirido obligaciones jurídicas. Por ejemplo, el 23 de marzo de 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ambos adoptados en 1966), el 20 de febrero de 1975 ratificó la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el 21 de septiembre de 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño y el 5 de septiembre de 1990 el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.²¹³

Como revisamos anteriormente, cada uno de estos instrumentos protege derechos fundamentales para el desarrollo pleno de los pueblos indígenas. En el caso de los Pactos Internacionales de 1966, éstos respaldan el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a los respectivos derechos humanos que garantizan, entre ellos, el derecho a practicar su propio idioma. En el caso del Convenio 169, el derecho a la lengua está garantizado en la medida de que señala que se deben adoptar disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas. En lo que toca a la Convención sobre los Derechos del Niño, si bien su ámbito de competencia es en apariencia distinto, en su artículo 30 establece que en “los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de

²¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Artículo 2”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=> [Consulta: 2 de junio de 2013].

²¹³ United Nations, *Treaty Collection*, [en línea], Disponible en: treaties.un.org [Consulta: 2 de junio de 2013].

origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.²¹⁴

Como se verá más adelante, el derecho de los pueblos indígenas a hablar su propia lengua ha sido respondido en el ámbito formal a través de la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y con la publicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en 2003, misma que creó a esta institución. Estas acciones han sido difundidas como una prueba de la voluntad y accionar político en la materia, sin embargo, en la cotidianeidad la práctica de este derecho sigue encontrando múltiples obstáculos.

3.3. La práctica de los Derechos Humanos en México

Una vez finalizada la segunda guerra mundial la diplomacia mexicana, junto con la de muchos otros países, impulsó la inclusión de los derechos humanos dentro del nuevo esquema de organización internacional, sin embargo, fue hasta principios de los años noventa que “el gobierno buscó de manera explícita implementar una política interna de promoción y defensa de los derechos humanos, particularmente mediante el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y una red de comisiones públicas a nivel de los distintos estados de la federación”.²¹⁵

De acuerdo con Alejandro Anaya “desde finales de los noventa del siglo XX, pero particularmente desde el año 2000, México ha adoptado una política de apertura al monitoreo y escrutinio internacional de su situación interna de derechos humanos, al mismo tiempo que se ha vuelto un activo promotor de los mismos en foros

²¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convención sobre los Derechos del Niño*, [en línea], Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Discapacidad/Conv_DNi%C3%B1o.pdf [Consulta: 5 de junio de 2013].

²¹⁵ Lauren, Keck y Sikkink, 1998, en Alejandro Anaya, “Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, CIDE, Documentos de Trabajo, mayo 2010, p. 4. (Cabe señalar que aunque la CNDH tiene competencia nacional no es el único organismo de protección de derechos humanos pues las entidades federativas -incluyendo el Distrito Federal- cuentan con sus respectivas Comisiones).

multilaterales”.²¹⁶ Esta política de apertura, sin embargo, encuentra sus antecedentes desde principios de la década de los noventa cuando se creó por decreto presidencial la CNDH (precisamente en 1990), misma que en la actualidad tiene como objetivo esencial “la protección observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.²¹⁷ Cabe señalar, no obstante, que la protección y defensa de los derechos humanos, se elevó a rango constitucional hasta 1992, siendo hasta 1999 (a través de la reforma al apartado B del artículo 102 constitucional²¹⁸) cuando se le otorgó a la CNDH autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el terreno de la gestión institucional en este ámbito, la influencia internacional es clara si observamos que México fue de los primeros países en retomar la recomendación de la Declaración y el Plan de Acción de Viena (resultado de la Segunda Conferencia Internacional de Derechos Humanos que se llevó a cabo en junio de 1993 en Viena, Austria) referente a la elaboración de un plan de acción nacional en el que se determinaran las medidas necesarias para mejorar la

²¹⁶ Alejandro Anaya, *op. cit.*, p. 5.

²¹⁷ CNDH, *Atribuciones*, [en línea], Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Atribuciones> [Consulta: 9 de junio de 2013].

²¹⁸ En la actualidad en el apartado B del artículo 102 constitucional se lee: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. -Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. -El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios...” (Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [Consulta: 11 de junio de 2013]).

promoción y protección de los derechos humanos. Como resultado de esta recomendación México presentó en 1998 el *Programa Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos*, mismo que durante el gobierno de Vicente Fox, específicamente en 2004, se entregó con el nombre de *Plan Nacional de Derechos Humanos 2004-2006* y ya durante el gobierno de Felipe Calderón apareció como Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.²¹⁹ En ese último se establecieron cuatro objetivos, siendo el cuarto: “[f]ortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de Tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento al interior del Poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno”.²²⁰ Este objetivo es relevante porque

²¹⁹ Cabe señalar que, si bien de manera breve, los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas fueron mencionados en el Programa Nacional de Derechos Humanos de 1998 en donde se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la preservación de su identidad cultural; específicamente que “pueden preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”. Igualmente se señala su derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado pudiéndose leer que “Dentro de los juicios y procedimientos legales se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y tienen derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, [en línea], p. 176-177, Disponible: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/mexico_sp.pdf, [Consulta: 27 de diciembre de 2013]. Por lo que toca al Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, bajo la estrategia de “Dar a conocer a la población para su protección, los instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos” se estableció que se debía “Elaborar, fortalecer y dar a conocer, material en lenguas indígenas, con contenidos de respeto a los derechos del niño, a los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas, a su identidad cultural y patrimonio lingüístico nacional.” (Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, [en línea], Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5058383&fecha=29/08/2008 [Consulta: 27 de diciembre de 2013].

²²⁰ Este objetivo tuvo tres estrategias; de cada una de ellas se derivaban diferentes líneas de acción. La primera estrategia consistía en “Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico mexicano”. Es importante señalar que este objetivo tenía entre sus líneas de acción el emprendimiento de reformas constitucionales para “[p]romover, dar seguimiento y en su caso elaborar iniciativas de reformas a la Constitución, para garantizar los estándares internacionales de reconocimiento y protección de los derechos humanos”, reformas a la legislación secundaria federal y reformas a la legislación de las entidades federativas. La segunda estrategia consistía en “[i]mpulsar el seguimiento de las recomendaciones, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, así como el cumplimiento de sentencias de órganos jurisdiccionales

nos indica que el gobierno federal no perdió de vista las obligaciones adquiridas a través de distintos documentos internacionales y, en el ámbito formal, trazó estrategias y líneas de acción para lograrlas. Por otro lado, no está de más señalar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2004-2006 fue elaborado en el marco de la -anteriormente llamada- *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos* (ahora Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos)²²¹, cuyo nombre nos deja saber que la elaboración de este plan en estos años respondía, o cuando menos observaba, los compromisos suscritos a nivel internacional en la materia.

Asimismo, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en el ámbito institucional mexicano es clara si observamos que en la actualidad distintas dependencias y entidades de la Atención Pública Federal (APF) cuentan con alguna área que atiende en específico los asuntos de derechos humanos (en total son 30 dependencias y entidades)²²², por ejemplo, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) o de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). No obstante, a pesar de los avances en términos de

internacionales” y la tercera en “[f]ortalecer la política exterior en materia de derechos humanos”. (*Idem*).

²²¹ Alejandro Anaya, *op. cit.*, Nota 215, p. 5,7,10.

²²² A saber: 1. Secretaría de Gobernación, 2. Secretaría de Relaciones Exteriores, 3. Secretaría de la Defensa Nacional, 4. Secretaría de Marina, 5. Secretaría de Seguridad Pública, 6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 7. Secretaría de Desarrollo Social, 8. Secretaría de Energía, 9. Secretaría de Economía, 10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 12. Secretaría de la Función Pública, 13. Secretaría de Educación Pública, 14. Secretaría de Salud, 15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 16. Secretaría de Turismo, 17. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 18. Procuraduría General de la República, 19. Comisión Nacional de Vivienda, 20. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 21. Instituto Mexicano del Seguro Social, 22. Instituto de Servicios y Seguridad Social para Trabajadores al Servicio del Estado, 23. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 24. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 25. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 26. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores, 27. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 28. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 29. Procuraduría Federal del Consumidor, 30. Instituto Nacional de las Mujeres. (Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, Nota 219).

apertura y adecuaciones institucionales, teniendo en cuenta las múltiples denuncias de violaciones de derechos humanos en nuestro país, es un hecho que éstos aún no se protegen efectivamente. De esta forma, recordando que vivimos en un Estado en el que los derechos humanos de las personas siguen siendo blanco de múltiples violaciones, es forzoso preguntarnos ¿en qué situación se encuentra el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas considerando que incluso los derechos de las mayorías no son respetados en su totalidad?

Ante esto, si bien se observa una apertura al escrutinio internacional en esta materia sobre todo a partir del año 2000, “las normas internacionales de derechos humanos aún no han sido plenamente internalizadas por los distintos actores de nuestro país”²²³, situación que se agrava en el caso de los pueblos indígenas pues éstos son víctimas de todo tipo de discriminación social e institucional.

De este modo, aunque se ha avanzado en el proceso de socialización de los derechos humanos y su discurso ha permeado notablemente en la vida institucional mexicana, no deja de ser un asunto relativamente reciente y, por lo tanto, sigue presentando múltiples retos y problemas, especialmente en lo que concierne a las poblaciones indígenas que históricamente han sido marginadas de la vida nacional. En este contexto, no obstante, también hay puntos rescatables; el hecho de que México sea parte de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos lo obliga a tomar medidas (en el peor de los casos meramente instrumentales y provisionales) encaminadas a lograr los compromisos adquiridos en este plano. No hay que olvidar que la elite gobernante mexicana en las últimas décadas ha querido situar a nuestro país como un *Estado civilizado* y como *digno integrante* de la comunidad internacional, objetivo que ha motivado acciones positivas en materia de derechos humanos y que puede ser aprovechado para fomentar el respeto de los derechos específicamente indígenas.

3.4 La reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011

La visión de la práctica de los derechos humanos en México no estaría completa sin retomar la reforma constitucional llevada a cabo en esta materia, misma que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de

²²³ *Ibid.*, p. 3.

2011. A través de esta reforma (que modificó 11 artículos de la Constitución) se le otorgó rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos (artículo 1)²²⁴ y se adoptaron estos mismos como principio de la política exterior de México (artículo 89), además de que se modificó la denominación del Capítulo I que ahora se refiere a *los Derechos Humanos y sus Garantías* (ya no a *garantías individuales*).

De esta forma, en la actualidad en el artículo 1 constitucional se lee que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que [la] Constitución establece.” También se refiere a que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con [la] Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, haciendo también mención de que “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. También se agrega que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.²²⁵

Por lo que toca al artículo 89 que versa sobre las facultades y obligaciones del Presidente, se modificó la fracción décima que especifica los principios normativos

²²⁴ Anteriormente este artículo no hacía ninguna mención a los derechos humanos. A continuación se incluye en su versión anterior: “1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. 2. 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. 3. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones (...)” [Biblioteca Jurídica Virtual, “Cuadro comparativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, *Anexo*, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/15.pdf>, [Consulta: 14 de enero de 2014].

²²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Artículo 1”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=> [Consulta: 14 de enero de 2014].

que el Poder Ejecutivo tiene que observar en la conducción de la política exterior, los cuales eran siete hasta la aprobación de la reforma.²²⁶ Así, a este inciso se añade “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” como principio normativo de la política exterior de México.

Estas modificaciones son importantes porque al elevar a rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y al establecer como principio de la política exterior su respeto, protección y promoción, el Estado mexicano se compromete abiertamente a llevar a cabo medidas concretas para lograr estos objetivos y, además, dota a los ciudadanos de un espectro más amplio de derechos. En palabras de Jorge Ulises Carmona, “se contemplan no sólo los tratados cuya naturaleza y esencia sea de derechos humanos, sino también las disposiciones que contengan tales derechos, así se encuentren en tratados internacionales que no formen parte del grupo reconocido de tratados de derechos humanos; por ejemplo, lo que ocurre con muchos tratados derivados de la Organización Internacional del Trabajo...”²²⁷

Por otro lado, la adición de la observancia de los derechos humanos a los principios de política exterior es particularmente relevante porque muestra la evolución que México ha tenido en esta materia, particularmente si tenemos en cuenta que hasta mediados de los años noventa nuestro país había tenido una posición tradicional originada en la consideración de que el escrutinio internacional en materia de derechos humanos era contrario a los principios de soberanía y de no intervención pues era un área reservada a los Estados. Los años de transición hacia una mayor apertura en este tema, de acuerdo con Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias,

²²⁶ El artículo 89, fracción X antes de la reforma señalaba: “X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.” (Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *op. cit.*, Nota 224, *Anexo*).

²²⁷ Jorge Ulises Carmona, “La reforma y las normas de derechos humanos”, *La reforma constitucional del derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 45, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/4.pdf>, [Consulta: 14 de enero de 2014].

tuvieron lugar entre 1994 y 2000 pues en estos años “se rompió la larga historia de rechazo absoluto a las cortes del régimen internacional de derechos humanos” y “se transitó hacia una mayor aceptación, aunque cauta y selectiva, del escrutinio internacional”.²²⁸ En este mismo sentido, es interesante el señalamiento de Saltalamacchia y Covarrubias acerca de que el levantamiento zapatista de 1994 originó que el movimiento transnacional de derechos humanos dirigiera su atención a México pues “por primera vez en la historia el país fue objeto de campañas internacionales sistemáticas y sostenidas en materia de derechos humanos” que hicieron posible que en 1996 el gobierno mexicano invitara “por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a visitar el país para observar la situación de los derechos humanos *in situ* y, en consecuencia, a emitir una opinión al respecto”.²²⁹

Las modificaciones constitucionales de 2011 referidas nos dejan claro el cambio en la posición de México respecto al régimen internacional de derechos humanos pues de una posición defensiva se transitó a una proactiva que toma a los derechos humanos como uno de los ejes del accionar estatal. De esta forma, es útil tener en cuenta, como señalan Saltalamacchia y Covarrubias, que “la protección y promoción de los derechos humanos tiene una matriz doble (...): se finca sobre todo en las luchas democratizadoras correspondientes al ámbito político *interno*, aunque (...) es producto también de la dinámica de interacción con el resto del mundo”.²³⁰ Así, en México tuvo lugar un proceso simultáneo en el que “la democratización y el desarrollo de una agenda a favor de los derechos humanos” coincidió con “transformaciones en el orden internacional que potenciaron la capacidad de influencia de las redes transnacionales de derechos humanos”.²³¹ En otras palabras, la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en México fue posible por los procesos internos que se venían dando desde tiempo atrás y, a su vez, se vio favorecida porque los derechos humanos constituían ya un tema global prioritario en el nuevo contexto internacional.

²²⁸ Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, *La reforma constitucional del derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 17.

²²⁹ *Ibid.*, p. 18.

²³⁰ *Ibid.*, p. 2.

²³¹ *Ibid.*, p. 31-32.

3.5 Lenguas y grupos indígenas en México

Según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, *Principales resultados por comunidad*)²³² en nuestro país viven 10,788,615 personas indígenas que habitan 27 de los 32 estados de la República Mexicana. Estas personas, al contrario de lo que se tiende a pensar, distan de formar una población homogénea pues está conformada por grupos con identidades y lenguas distintas. Es conveniente tener en cuenta que el número de grupos y lenguas indígenas puede cambiar con el tiempo ya que ambos constituyen entes dinámicos (en la década de 1990, por ejemplo, se apuntaba la existencia de 56 grupos indígenas). De esta forma, de acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) en México existen 11 familias lingüísticas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas. Según indica, cada categoría hace referencia a lo siguiente:

Cuadro 6. Categorías lingüísticas	
Categoría	Explicación
Familia lingüística	Es un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común. Las familias lingüísticas presentes en México son: Álgica, Yuto-nahua, Cochimí-yumana, Seri, Oto-mangue, Maya, Totonaco-tepehua, Tarasca, Mixe-zoque, Chontal de Oaxaca y Huave.
Agrupación lingüística	Es el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena. Así, en esta clasificación las agrupaciones lingüísticas se encuentran relacionadas respectivamente con un pueblo indígena y pueden estar conformadas por conjuntos de una o más variantes lingüísticas que, dependiendo el caso, pueden ser más o menos inteligibles entre sí.
Variante lingüística	Hace referencia a una forma de hablar que presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística. Implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística que se diferencia de la de los usuarios de otras variantes.

Fuente: *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*, INALI, 2009.

²³² INEGI, *Población de 3 años y más que habla lengua indígena por sexo y lengua según grupos quinquenales de edad*, *Catálogo INEGI*, [en línea], en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est> [Consulta: 13 de junio de 2013].

En el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales se señala que la categoría *lengua* intermedia las categorías *agrupación lingüística* y *variante lingüística* y la define como “un sistema de comunicación socializado mediante el cual dos o más individuos que se identifican como o con miembros de una comunidad lingüística pueden codificar y descodificar, en un plano de mutua inteligibilidad, los mensajes orales o escritos que llegasen a intercambiar”²³³, señalando a su vez que las variantes lingüísticas deben ser tratadas como lenguas. De esta forma, es un error considerar que el número de lenguas indígenas es igual al número de pueblos indígenas o que éstos hablan, respectivamente, una misma lengua pues un mismo pueblo indígena puede presentar distintas variantes lingüísticas o distintas formas de hablar que incluso pueden llegar a ser ininteligibles entre sí. Como se señala en el Catálogo:

“Las distintas variantes lingüísticas que han sido identificadas en torno al mismo pueblo indígena muestran ciertamente una alta cercanía estructural entre sí, debido a su origen común en un pasado no muy lejano. Sin embargo, en términos de la genealogía lingüística, la dialectología y la sociolingüística, se trata de lenguas diferentes, respecto de las cuales no es posible que se produzca la mutua inteligibilidad durante la interacción verbal espontánea de sus respectivos usuarios. En consecuencia, las expresiones *lengua tepehua*, *lengua tzeltal*, entre otras, han designado tradicionalmente el habla de los respectivos pueblos indígenas sin reparar en la semejanza o diferencia entre sus formas de expresión regional, social, ni en sus modificaciones perceptibles a lo largo del tiempo”.²³⁴

En otras palabras, se considera erróneo hablar de la existencia de una *lengua náhuatl* o de una *lengua mixteca* pues cada una de estas agrupaciones lingüísticas tiene distintas variantes que en algunos casos pueden ser inteligibles entre sí, pero en otros no. Asimismo es oportuno recalcar que la categoría “agrupación lingüística” es utilizada para identificar a los grupos indígenas que se considera existen en la actualidad y para denominar al conjunto de variantes comprendidas

²³³ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales*, México, INALI, 2009, p. 37.

²³⁴ *Ibid.*, p. 36.

bajo este mismo nombre. Así, por ejemplo, mientras que la agrupación lingüística - o el grupo indígena- “mixteco” presenta 80 variantes lingüísticas, el grupo indígena “mazahua” tiene sólo 2 variantes.

Cabe señalar que esta clasificación es resultado de un consenso al año 2009 en el marco del INALI, por lo que no es permanente y está sujeta a actualizaciones pues, como se mencionó, las lenguas y los grupos son entes dinámicos. Una situación que ilustra este hecho es la que presenta el pueblo indígena nahua; el náhuatl es hablado prácticamente en todas las entidades federativas de nuestro país y presenta 30 variantes lingüísticas. Considerando que se ha planteado que distintas variantes lingüísticas del náhuatl no son inteligibles entre sí, puede llegar un momento en el que esta ininteligibilidad aunada a otros factores (identidades diferentes, por ejemplo) de pie a que se considere que el pueblo indígena nahua no es uno sino varios. No obstante, en la actualidad el INALI señala que en México existen 364 variantes lingüísticas derivadas de 68 agrupaciones lingüísticas y pertenecientes a 11 familias lingüísticas.

A continuación se incluye un cuadro con las familias, agrupaciones y variantes lingüísticas que el INALI considera existen en la actualidad en nuestro país:

Cuadro 7. Familias, agrupaciones y variantes lingüísticas en México			
Familia	Agrupación	Variantes	Número de hablantes***
álgica	Kickapoo*	1	446
yuto-nahua	cora	8	21,445
	guarijío	2	2,201
	huichol	4	47,625
	mayo	1	39,759
	náhuatl	30	1,586,884
	pápago	1	161
	Pima	3	867
	tarahumara	5	89,503

	tepehuano del norte	1	8,424
	tepehuano del sur	3	29, 481
	yaqui	1	17,592
cochimí-yumana	cucapá	1	145
	kiliwa	1	46
	ku'ahl	1	-
	kumiai	1	381
	paipai	1	200
seri	seri	1	795
oto-mangue	amuzgo	4	53,122
	chatino	6	47,327
	chichimeco jonaz	1	2,295
	chinanteco	11	137,413
	chocholteco	3	814
	cuicateco	3	13,037
	ixcateco	1	190
	mazahua	2	136,717
	matlatzinca	1	1,106
	mazateco	16	230,124
	mixteco	81	496,038
	otomí	9	288,052
	pame	2	11,627
	popoloca	4	18,485

	tlahuica	1	745
	tlapaneco	9	127,244
	triqui	4	27,137
	zapoteco	62	460,695
maya	Akateko*	1	..**
	Awakateko*	1	1,997
	chontal de Tabasco	4	37,224
	ch'ol	2	222,051
	Chuj*	1	2,632
	huasteco	3	166,952
	Ixil*	2	83
	Jakalteko*	1	602
	K'iche'*	3	391
	Kaqchikel*	1	103
	Iacandón	1	926
	Mam*	5	10,467
	maya	1	795,499
	Q'anjob'al*	1	9,625
	Q'eqchi'*	1	1,279
	qato'k	2	106
	Teko*	1	53
	tojolabal	1	54,201
	tseltal	4	474,298

	tsotsil	7	429,168
Totonaco-tepehua	tepehua	3	8,968
	totonaco	7	250,252
tarasca	tarasco	1	128,344
mixe-zoque	ayapaneco	1	21
	mixe	6	136,736
	oluteco	1	50
	popoluca de la sierra	1	35,050
	sayulteco	1	941
	texistepequeño	1	326
	Zoque	8	65,355
chontal de Oaxaca	chontal de Oaxaca	3	4,465
huave	Huave	2	18, 264

*Se apunta que de acuerdo con la norma ortográfica vigente para el español mexicano, los nombres de las agrupaciones lingüísticas de origen estrictamente mexicano se escriben en minúscula. Se señala que el nombre de la agrupación Kickapoo se escribe con mayúscula en respeto a la norma ortográfica adoptada por los pueblos originarios de los Estados Unidos. Los nombres de las agrupaciones lingüísticas de origen guatemalteco se escriben en mayúscula de conformidad con la norma ortográfica de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.

**Para el Censo 2010 este dato aún no se publicaba, sin embargo, en el Conteo de Población y Vivienda 2005 se reportaron 532 hablantes.

Fuente: INALI (cártel)

Es conveniente tener en cuenta que estos criterios de clasificación fueron resultado de un trabajo especializado e institucional del INALI y no necesariamente son aceptados por los pueblos indígenas. Por ejemplo, Tania Sortibrán -geógrafa que fungió de 2010 a 2012 como Jefa de Departamento de Fomento al Multilingüismo en el INALI y a la que se le realizó una entrevista respecto a las funciones que desarrolló en este ámbito durante este período- comenta que cuando el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales fue publicado varios grupos indígenas se quejaron de que Fernando Nava (que en ese momento fungía como Director del INALI) los

había dividido al haber señalado en éste que las variantes lingüísticas debían ser tratadas como lenguas separadas. De acuerdo con Tania Sortibrán, “lo que ellos decían era que ya habían avanzado en acuerdos entre pueblos para empezar a formar alfabetos y para trabajar el tema de la normalización”²³⁵, es decir, habían trabajado en torno a la regulación entre variantes lingüísticas para que éstas fueran más inteligibles entre sí.

¿Cómo asegurar entonces los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas cuando están inmersos en una complejidad de este tipo? Las lenguas le pertenecen y viven gracias a los grupos humanos de las que forman parte y, en tanto no hay nada estático en las lenguas o en los grupos, es comprensible e incluso natural que existan diversas posturas, visiones y opiniones (académicas y no académicas) respecto a cómo debe ser atendido y tratado el tema de la diversidad lingüística en México, desde los que optan por un respeto total de cada una de las variantes lingüísticas hasta los que abogan por una aglutinación entre variantes (cuando esto sea posible) para facilitar la consecución de estos derechos.

Si consideramos que existen 364 variantes lingüísticas (que en el Catálogo se apunta deben ser tratadas como lenguas separadas) y que cada una tiene el derecho de desarrollarse y de estar presente en la vida nacional, México tiene ante sí un reto de grandes dimensiones.

3.6. La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el surgimiento del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

La reforma constitucional de 2001 pavimentó el terreno para que en 2003 se adoptara la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP). Esta ley (aprobada a finales de 2002 pero publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003) surgió para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 2 constitucional en materia de lenguas indígenas.

La LGDLP señala en su artículo 1 que su objeto es “regular el conocimiento 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

²³⁵ Entrevista realizada por la sustentante a Tania Sortibrán, ex Jefa del Departamento de Fomento al Multilingüismo en el INALI de 2010 a 2012, 21 de junio de 2013.

indígenas”.²³⁶ En este sentido, reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales con la misma validez que el español para cualquier trámite o asunto de carácter público, así como el acceso pleno de sus hablantes a la gestión, los servicios y la información pública en dichas lenguas, apuntándolas también como parte integral del patrimonio cultural y lingüístico del país y como una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la nación mexicana.

Debido a que la LGDLPI regula específicamente los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas todos sus artículos son relevantes, sin embargo, a grandes rasgos ésta establece:

- El reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas nacionales y como patrimonio cultural y lingüístico nacional.
- El reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos.
- La adopción e instrumentación, por parte de los gobiernos de las entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, de las medidas necesarias para atender y resolver adecuadamente los asuntos planteados en lengua indígena.
- El derecho a utilizar las lenguas indígenas en los ámbitos administrativo, judicial, educativo y comunitario.
- El reconocimiento de las lenguas indígenas como válidas, al igual que el castellano, para cualquier asunto o trámite de carácter público.
- La creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el cual tiene entre sus principales funciones diseñar, proponer e impulsar programas, proyectos e investigaciones para el uso y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, así como proponer, asesorar e implementar políticas públicas mediante estrategias, programas y proyectos para revitalizar, fortalecer y desarrollar las lenguas indígenas nacionales en los ámbitos públicos, comunitarios, regionales, así como en los medios de comunicación.²³⁷

Sin duda la formulación e inclusión de estos derechos en el ámbito jurídico mexicano constituyó un avance normativo fundamental en la cuestión del

²³⁶ Cámara de Diputados, “Artículo 1”, *Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas*, [en línea], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf> [Consulta: 30 de agosto de 2013].

²³⁷ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *op. cit.*, Nota 207, p. 30-31.

reconocimiento de las lenguas de los pueblos indígenas en nuestro país. Fue en realidad un paso enorme pues anteriormente no existía ninguna ley que se refiriera a los derechos lingüísticos y, por lo tanto, éstos no contaban con ningún respaldo jurídico. Si bien, como es ampliamente conocido, la existencia de una ley no asegura o equivale al cumplimiento de la misma, el hecho de contar con una ley específica en la materia obliga al Estado en la esfera formal a trabajar por su cumplimiento y posibilita el reclamo en caso de que no lo haga adecuadamente.

La relevancia de esta ley también radica en que fue a través de ella que se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), formulándosele como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y sectorizado en la SEP. Respecto a su surgimiento considero interesante dar los puntos de vista de dos de los entrevistados: Fernando Nava, Ex Director del INALI e Investigador del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, y Arnulfo Embriz, que funge como Director de Políticas Lingüísticas del INALI en la actualidad.

A Fernando Nava se le preguntó sobre el proceso de formación del INALI, que –se le formuló- estuvo enmarcado por el panismo, y si se le podía considerar una institución indigenista. De acuerdo con Nava el INALI:

“...resulta de las negociaciones entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista. Cuando empezaron las negociaciones, hacia la segunda mitad de la década de los años 90, una de las demandas tenía que ver con el reconocimiento gubernamental de las lenguas indígenas, ese es un germen que me parece debe tenerse en cuenta. Si en el momento en el que nace el INALI está “X” o “Y” partido en el gobierno no es necesariamente el gobierno que le dio el origen primigenio, esto surge todavía estando el PRI, en la última década del siglo XX en México, tenemos que ser muy cautelosos en qué partido está en el gobierno y en qué momento ocurren ciertos hechos. Yo refiero que el primer ladrillo, la primera piedra que resultó ser años después

el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas arranca con las negociaciones zapatistas, cuando estaba el PRI, Zedillo”.²³⁸

Respecto al carácter indigenista Nava señaló:

“...nosotros nos concentramos en un trabajo sobre las lenguas indígenas, un trabajo con mucha fundamentación académica, con el mayor tipo de vinculación comunitaria posible, con los agentes hablantes de lenguas indígenas (...) Yo traté de que el Instituto se condujera con un indigenismo diferente al cual había obedecido la creación del propio INI [Instituto Nacional Indigenista], del propio Instituto Indigenista Interamericano, y que en algún sentido con la transformación del INI en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas pues se vislumbraba ya otro tipo de relación política de las instituciones con la población (...) yo no soy partidario de la incorporación, tampoco tengo en ese momento la fórmula con la cual podamos revertir fácilmente institucionalmente, académicamente, todas estas prácticas de incorporación y mantener la revitalización de las lenguas, atender los derechos lingüísticos, no con una cuestión integracionista sino con otro tipo de plataforma política, institucional a partir de la cual tuviéramos siempre en el centro la promoción del uso de las lenguas y el cumplimiento de derechos”.²³⁹

La visión de Nava es enriquecedora porque diferencia los hechos trascendentes de los meramente coyunturales y nos enseña claramente que la creación del INALI, si bien tuvo lugar dentro de un contexto político específico, se engendró desde la movilización indígena zapatista que se ocupó de posicionar en los Acuerdos de San Andrés los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en distintas áreas de la vida nacional. En ellos, por ejemplo, ya figuraba la preocupación de contar con intérpretes y traductores para las cuestiones de justicia y para dar a conocer leyes, el derecho al uso de las lenguas indígenas en los medios de comunicación, su

²³⁸ Entrevista realizada por la sustentante a Fernando Nava, ex Director del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas e Investigador del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, 27 de junio de 2013.

²³⁹ *Idem.*

difusión en sectores hispanohablantes, la creación de institutos indígenas, entre otros.²⁴⁰

Nava, no obstante, también tiene en cuenta al ámbito internacional; cuando se le preguntó qué papel creía que tuvo la dimensión internacional en el surgimiento del INALI y en la formulación de la LGDLPI, apuntó que el Convenio 169 fue un parteaguas y un detonante que impactó el escenario político mexicano, mencionando que México fue uno de los países que lo adoptó más rápidamente. De esta forma, anota que:

“...no es casual que este 169 surja a fines de los años 80 cuando se prepara el escenario (...) de los 500 años del encuentro de los dos mundos, o la manera en que esta cuestión se quiera referir. Eso es para mí fundamental, hay un antes y un después del 169, éste es la antesala, hay todo un movimiento a nivel mundial de reconocimiento de minorías, de reconocimiento de los llamados en general pueblos indígenas o pueblos originarios y ahí está el punto de partida (...) se promueven reformas a la Constitución en vías de reconocer a los pueblos originarios y uno puede ver en lo que fueron las reformas al cuarto constitucional inicialmente, como están calcándose los elementos del 169 y lo que ahora es el 2 constitucional vigente, en ese tránsito de los instrumentos legales el 169 está omnipresente, totalmente, sí me parece un elemento absolutamente influyente en el caso de los avances legislativos en México en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas”.²⁴¹

Es entonces innegable el hecho de que la dimensión internacional en materia de derechos indígenas influyó decisivamente en la transformación de distintas realidades nacionales, entre ellas, la mexicana.

Arnulfo Embriz respalda esta visión al señalar que:

“México reconoció al Convenio 169 como parte integral de la legislación mexicana, fue base para que en esos años los pueblos indígenas impulsaran

²⁴⁰ Presidencia de la República, *Acuerdos de San Andrés 'Derechos y cultura indígena'*, [en línea], Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html> [Consulta: 15 de junio de 2013].

²⁴¹ Entrevista a Fernando Nava, *Nota 238*.

la modificación de la Constitución, ha dado pie para muchas luchas. Se modifica la Constitución, luego se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos y ésta da pie a la creación del INALI, y dentro de sus acciones estaba tomar en cuenta todos los acuerdos internacionales. Posteriormente, en distintas etapas el INALI ha tenido que someterse a actividades de carácter internacional como la Convención sobre la diversidad cultural, las Convenciones sobre patrimonio cultural material e inmaterial de la humanidad donde mencionan a las lenguas indígenas y también tiene que tomar en cuenta las recomendaciones del Foro Permanente de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas y la cuestión de los derechos humanos que son fundamentales en todo el mundo ahora. En México uno de los derechos fundamentales son los derechos lingüísticos que también son considerados humanos, entonces definitivamente el INALI no puede dejar de atender las recomendaciones internacionales y estar pendiente de ellas”.²⁴²

Esta aportación es muy útil porque nos da un ejemplo nítido del transitar de las cuestiones jurídicas internacionales al ámbito nacional mexicano. Así, resulta claro que el Convenio 169 constituyó una base sólida para que los pueblos indígenas impulsaran la inclusión de sus derechos en la Carta Magna, modificaciones que favorecieron la creación de la Ley General de Derechos Lingüísticos que, a su vez, dio pie a la creación del INALI. A continuación se señalan las características y atribuciones que en virtud de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (art. 14) tiene el INALI.

Cuadro 8. Características y atribuciones del INALI	
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.	g) Realizar y promover investigación básica y aplicada para mayor conocimiento de las lenguas indígenas nacionales y promover su difusión.
b) Promover programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento	h) Realizar investigaciones para conocer la diversidad de las lenguas indígenas

²⁴² Entrevista realizada por la sustentante a Arnulfo Embriz, Director de Políticas Lingüísticas en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 28 de junio de 2013.

<p>de las culturas y lenguas indígenas nacionales.</p> <p>c) Ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas nacionales y promover el acceso a su conocimiento; estimular la preservación, conocimiento y aprecio de las lenguas indígenas en los espacios públicos y los medios de comunicación, de acuerdo con la normatividad en la materia.</p> <p>d) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos, intérpretes, traductores y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia, que asimismo sean conocedores de la cultura de que se trate, vinculando sus actividades y programas de licenciatura y postgrado, así como a diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.</p> <p>e) Formular y realizar proyectos de desarrollo lingüístico, literario y educativo.</p> <p>f) Elaborar y promover la producción de gramáticas, la estandarización de escrituras y la promoción de la lectoescritura en lenguas indígenas nacionales.</p>	<p>nacionales, y apoyar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a diseñar la metodología para la realización del censo sociolingüístico para conocer el número y distribución de sus hablantes.</p> <p>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.</p> <p>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, y expedir a los tres órdenes de gobierno las recomendaciones y medidas pertinentes para garantizar su preservación y desarrollo.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---	---

Fuente: PINALI 2008-2012

3.7. La gestión institucional de los derechos lingüísticos: experiencias prácticas

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas le da al INALI una serie de atribuciones (ver cuadro anterior) que lo faculta para realizar distintos tipos de actividades. Debido a que el INALI es una institución relativamente reciente (comenzó a operar en 2005) fue necesario que éste empezara a construir estrategias e instrumentos a partir de la línea que le dio la Ley General de Derechos Lingüísticos. En este sentido, fue a través del Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas Nacionales 2008-2012 (PINALI) que el INALI propuso los ejes rectores de su política, de los cuales se derivan objetivos particulares, programas y acciones específicas. A saber:

Cuadro 9. Ejes rectores del PINALI 2008-2012	
1) La diversidad cultural de México, en particular la de los pueblos indígenas y sus lenguas	Eje de sensibilización para abatir las tendencias de la ideología monoculturalista y eurocéntrica de la sociedad nacional. Subsume políticas públicas transversales e interinstitucionales con las que se promueve, entre toda la población mexicana, el conocimiento, respeto, valoración y fortalecimiento de la diversidad cultural y lingüística nacionales, junto con la diversidad biológica. Este reconocimiento social e institucional promueve que los pueblos indígenas y los hablantes de lenguas indígenas son poseedores de un gran patrimonio cultural material e intangible; con esto último se pretende contribuir a la eliminación de prejuicios sociales y prácticas discriminatorias, así como a superar la idea que las culturas indígenas son de carácter inferior y representan un obstáculo para el desarrollo. De igual forma, este eje promueve la legislación a favor de la diversidad cultural, así como de la mejora en la atención gubernamental que se aplica a ella, en apego a los derechos indígenas vigentes en el país, considerando el carácter de lengua nacional que tienen las lenguas indígenas, la lengua de señas mexicana y el castellano.
2) El enfoque del multilingüismo, complementado con el enfoque intercultural	Eje de múltiples acciones que pretende estimular todas las formas de uso de las lenguas indígenas, a saber; espontánea, cotidiana, ritual, estética, recreativa, escolar, formal, académica, profesional, administrativa, legal y normada – entre otras posibilidades de uso-, no sólo por sus hablantes nativos, sino por toda la población en el país, en todos los

	<p>ámbitos de la vida pública y privada, a lo largo de todo el territorio nacional. El eje implica también, respecto a su carácter intercultural, el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte integrante de la nación mexicana multicultural y multilingüe, lo que significa estimular, en especial entre los niños y jóvenes, principalmente en el ámbito de la educación institucionalizada, la conciencia sociolingüística del conjunto de la población, cualesquiera que sean las lenguas nacionales que hablen sus integrantes en particular. La conjunción de los enfoques del multilingüismo y la interculturalidad puede tener entre los espacios del ámbito privado más estratégicos para impulsar el uso cotidiano de las lenguas indígenas: los medios masivos de comunicación, particularmente en los formatos del radio y la televisión, así como los elementos con que son presentados los distintos bienes de consumo administrados por particulares. Con todo ello se busca contribuir a conformar los cambios estructurales necesarios para reconocer, valorar y fortalecer la realidad multicultural y multilingüe del país, considerando indispensable el contacto razonado de la población hispanohablante con las lenguas indígenas, así como los exhortos a que todos los mexicanos empleemos las lenguas nacionales libres de cualquier prejuicio, de manera que se revitalicen, se fortalezcan y se desarrollen.</p>
<p>3) La igualdad de oportunidades en un marco nacional multicultural y multilingüe</p>	<p>Eje que persigue los mejores niveles de equidad y justicia en la atención con pertinencia cultural y lingüística dirigida a la población indígena por parte de las instituciones públicas en todo el territorio nacional, considerándose prioritarias las áreas de la procuración e impartición de justicia, la administración de la salud, la educación y el desarrollo social, así como el plano laboral, de conformidad con los derechos lingüísticos y los enfoques del multilingüismo y de la interculturalidad. En torno a este eje gira la aplicación transversal en todas sus dimensiones del reconocimiento gubernamental de las lenguas indígenas como lenguas nacionales, con la misma validez que el castellano y la lengua de señas mexicana, en sus territorios, localización y contextos de uso. Por consiguiente, este eje subsume el establecimiento de mecanismos de seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados correspondientes a su aplicación, operados tanto por el aparato gubernamental</p>

	<p>como por los pueblos indígenas. La observación de tales aspectos, entre otros, en la vida pública y privada nacionales, se propone para garantizar el desarrollo humano de la población indígena y de los hablantes de las lenguas indígenas y contribuir a las mejoras en la atención gubernamental dirigida a los pueblos indígenas, así como a la erradicación del trato asimétrico aún practicado por parte de la sociedad nacional hacia dicho sector.</p>
--	--

Fuente: PINALI 2008-2012

Es importante referir estos ejes porque es en su marco donde se han desarrollado los programas y acciones concretas que el INALI ha llevado a cabo a favor de las lenguas indígenas y del ejercicio de los derechos lingüísticos. Si bien no todos los programas y acciones derivados de cada eje se han cumplido, a través de las entrevistas realizadas se pudo conocer y ahondar en torno a la gestión institucional de los derechos lingüísticos, mismas que se referirán a continuación. Cabe señalar que los objetivos del PINALI no se han cumplido en su totalidad porque, entre otros aspectos, este programa se trazó como un documento que dirigiría la política lingüística nacional en su conjunto, estableciéndose objetivos a corto plazo pero también muy a futuro (esto aunado a que el INALI es una institución que sigue consolidándose).

3.7.1. Entrevista a Fernando Nava

Fernando Nava fue el primer Director del INALI (2005 a 2010) y durante su gestión se tuvo que empezar a construir los instrumentos para trabajar la cuestión de las lenguas indígenas de manera sistemática. Cuando se le preguntó acerca de los logros principales del INALI durante este período Nava refirió lo siguiente:

- La catalogación de lenguas indígenas
- Capacitación de intérpretes y traductores
- Colaboración con otras instituciones

Respecto a la catalogación de lenguas refirió que en 2005, en el primer año de labores formales del INALI, se concretó la publicación de una serie de mapas (150) a gran escala que cubrían los territorios históricos de los pueblos indígenas y que,

en sus mismas palabras, fueron “un elemento que comenzó a sistematizar información para mejorar la visión y la comprensión de la diversidad de lenguas en el país”.²⁴³ Esta labor se complementaría con la publicación, en 2008, del *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales* en el que aparecen “las variantes de las llamadas lenguas” y que, en sus palabras, era “una llamada para decir el universo de las lenguas no es caótico, hay lógicas histórico-culturales de cuales lenguas pertenecen a qué familia de lenguas, a qué distribución, a qué lógica geográfica, genealógica, y los derechos que nos corresponde toda vez que mejoremos los instrumentos que tenemos que perfeccionar, toda vez que estamos mejorando nuestra visión de la diversidad con este tipo de instrumentos”.²⁴⁴ Esto es valioso porque nos indica que en el INALI sí ha habido una preocupación por dotar de coherencia y dirección la labor en torno a las lenguas indígenas en México.

En lo que toca al segundo punto Nava indicó que, con la idea de trascender el ámbito educativo de los derechos lingüísticos, “se empezó la capacitación de intérpretes para los asuntos de justicia”. De esta forma, se llevaron a cabo procesos de acreditación (se trabajó con la SEP para la cuestión de los exámenes) y se elaboró el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI). Es particularmente importante tener en cuenta que la colaboración con el ámbito de la justicia repercutió en el ámbito internacional pues de acuerdo con Fernando Nava:

“Hacia el final de la gestión de un servidor, recuerdo que en una de las reuniones de Consejo Nacional, quien era representante de Relaciones [Exteriores], otra de las instituciones gubernamentales que conforman el Consejo Nacional del INALI, dijo que gran parte de lo que en México se reportaba a nivel internacional en los últimos años en materia del cumplimiento de derechos indígenas se debía al INALI, con el tema de intérpretes y traductores en el ámbito de la justicia, ese fue el ámbito con el cual el INALI en mis tiempos (...) logró una mayor transversalidad y empatía de funciones”.²⁴⁵

²⁴³ Entrevista a Fernando Nava, *Nota 238*.

²⁴⁴ *Idem*.

²⁴⁵ *Idem*.

En lo relativo a la colaboración con otras instituciones señaló que la SEDESOL se acercó al INALI para solicitar la capacitación y certificación de sus promotores y se trabajó para tener “un padrón de promotores de los programas de la SEDESOL, [esto es] gente que trabaja o que contrata la SEDESOL para que sus programas estén conociéndose y aplicándose en las zonas indígenas”.²⁴⁶ En esta misma cuestión (transversalidad y coordinación institucional), expuso que paradójicamente con quien se tuvo más resistencia de mutua colaboración durante su gestión fue con algunos componentes de la SEP, mientras que donde se tuvo más empatía fue con el ámbito de la justicia porque “había toda una preocupación conjunta de las autoridades de impartición y administración de justicia con el INALI de echar a andar precisamente los talleres de capacitación, las normas para la certificación, los intérpretes”.²⁴⁷ De acuerdo con Nava, se tuvo muy buena colaboración con la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) durante las dos administraciones que coincidieron con su gestión, “tanto [con] la Doctora Sylvia Schmelkes como con el Dr. Fernando Salmerón, con los dos excelente vinculación, muchas actividades en conjunto, mucha afinidad, pero otras áreas de la Secretaría pues muy difíciles de llevar una coordinación de actividades a profundidad, conjunta, sistemática, permanente, fue más complicado”.²⁴⁸ Asimismo, señaló que se tuvo buena interlocución con algunos sectores de la Secretaría de Salud, se tuvo vinculación con el INEGI para mejorar los instrumentos de captación del censo y se tuvieron algunos convenios y actividades con gobiernos de los estados (Oaxaca, Chihuahua, etc.) en asuntos de justicia, salud y educación, aunque estos últimos en menor proporción.

Algo que considero importante señalar es que Nava subrayó la importancia de la participación indígena para lograr el pleno respeto de sus derechos lingüísticos. Cuando se le formuló que el respeto cabal de 364 variantes lingüísticas era una labor complicada expresó que:

“...para abordar este asunto desde el número de las 364 variantes, efectivamente, no hay país, no hay administración que pueda garantizar una atención lingüísticamente equitativa a una población con tal diversidad, no la hay, es una pena pero me parece que tenemos que ser humildes

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ *Idem.*

reconociendo que no la hay. Tampoco nos tenemos que (...) cruzar de brazos. Un componente que debe considerarse para avanzar ante esa gran dificultad de la gran diversidad de lenguas, para atenderlas con pertinencia, con equidad (trátese de apoyarnos en la visión intercultural, en muchas nociones auxiliares o complementarias o tan nucleares como el propio multilingüismo) es la participación informada, capacitada de agentes indígenas hablantes de sus lenguas. Yo ahí percibo todavía mucho rezago, explicable por factores sociales como el racismo y la discriminación que seguimos la mayoría hispanohablante ejerciendo sobre la población hablante de lenguas indígenas, años de discriminación, pero no hay todavía los suficientes cuadros (...) para que con el conocimiento técnico de los asuntos lingüísticos, como lo requiere cualquier ciencia, para que con el conocimiento y la teoría sociocultural de los asuntos de las lenguas en sociedad, ya no las cuestiones estructurales de fonología y sintaxis sino toda la teoría de contacto lingüístico, de ecología lingüística etc., (...) contemos con los necesarios agentes hablantes de lenguas indígenas que participen en procesos que nos permitan tomar decisiones, porque estas 364 variantes que reconoce el INALI no quiere decir que deban ser el número en el que se editen, por ejemplo, los libros de la SEP, muy posiblemente las condiciones nos obligan a pensar en compartir y acercar variantes viablemente acercables, pero eso lo tienen que decidir los propios hablantes y a veces en ese acercamiento habrá que ceder en términos lingüísticos y a veces en términos políticos, porque es todavía frecuente en este escenario que tenemos comunidades con rivalidades de orden político, con antecedentes históricos pues de invasiones, de agresiones que siguen pesando sobre una mejor interrelación y pues claro inciden también a la hora de tomar decisiones que ayudan al fortalecimiento lingüístico”.²⁴⁹

Este señalamiento es valioso porque en éste se reconoce la dificultad inherente al asunto lingüístico y se enfatiza en la importancia de la participación indígena, hecho que en primera instancia nos muestra que sí se está pensando en la inclusión y en la importancia de la participación de estos pueblos en estos asuntos (otros temas tales como la autonomía y que competen a otras instancias son punto

²⁴⁹ *Idem.*

y aparte). Respecto a la cuestión de los libros de texto Nava también mencionó que “hubo acercamientos con la Secretaría [de Educación Pública], con el área de contenidos, para proponer y actualizar algunos aspectos” aunque “paradójicamente no los del subsistema de educación indígena sino los del sistema regular”.²⁵⁰

Una cuestión relacionada con lo anterior es la que gira en torno al *Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México* (conformado por varias instituciones²⁵¹) que tiene por objetivo “contribuir a la promoción y protección del conocimiento, reconocimiento, valoración y respeto de la diversidad cultural de México”.²⁵² Nava apuntó que cuando el INALI apareció ya estaban las bases de este Movimiento (anteriormente denominado Campaña) y que no necesariamente todos los miembros participaban en todas las actividades pues “había distintos grados de vinculación del tema con las atribuciones [de cada institución]”.²⁵³ Señala que al INALI le interesaba que “las lenguas estuvieran lo mejor comprendidas en este propósito del reconocimiento de la multiculturalidad, [esto es], la lengua como un derecho cultural entre todos los otros derechos.”²⁵⁴ Algunos aspectos del debate que se generó en el seno de este Movimiento fueron alrededor de los libros de texto y en el hecho de que los libros del subsistema indígena aún necesitaban grandes modificaciones para que logaran preparar de la misma forma que los libros de texto gratuito destinados a niños hispanohablantes:

“[Se tuvieron] reuniones muy productivas en donde debatíamos con qué instrumentos, con qué perspectiva, desde las atribuciones de nuestras instituciones, podíamos efectivamente tener una comprensión y atención a la población respetando todos los componentes, y hacíamos analogías interesantes, por ejemplo, con la población de los sordos, con los ciegos, decíamos nosotros, a ver, a la población ciega se le están produciendo libros

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ En la actualidad lo conforman 16 instituciones: el programa México Nación Multicultural (UNAM), CONACULTA, IFE, DGACU (UNAM), COPRED, PGJ, la CGEIB, UNESCO, UPN, CONAPRED, DGEI, Secretaría de Salud, INAH, CDI, CIESAS e INALI.

²⁵² Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México, *Información general*, [en línea], Disponible en: <http://www.diversidadcultural.mx/index.php/Movimiento/movimiento-portada.html> [Consulta: 19 de junio de 2013].

²⁵³ Entrevista a Fernando Nava, *Nota 238*.

²⁵⁴ *Idem.*

en braille (...) y esos libros corresponden uno a uno con los libros que reciben los niños hispanohablantes, entonces tenemos el acceso a un edificio que antes tenía puras escaleras y las personas que llegaban en silla de ruedas, con muletas, tenían grandes dificultades para llegar a la puerta de ese edificio, ahorita pusimos una rampa para que los que podemos subir las escaleras y los que vayan en silla de ruedas lleguen al mismo lugar, estos libros en braille son rampas para llegar a la misma puerta a la que están llegando los niños que tienen los libros en español, pero los libros en lengua indígena son una rampa hacia otro lugar, porque no están uno a uno con los libros que recibe la población hispanohablante, esas reflexiones las teníamos y estaban presentes autoridades de la competencia de la atención a los niños hablantes de lenguas indígenas. El Movimiento es un escenario importante por la naturaleza y la complejidad de la diversidad misma y debido a las atribuciones de cada institución pues a veces unas se suman con más frecuencia, otras menos, pero ojalá que esto siga fortaleciéndose y nos dé a los mexicanos una posibilidad, quien quiera que tome la iniciativa, de mejorar nuestra percepción de la diversidad”.²⁵⁵

Este asunto no es menor y las instancias respectivas deberán tenerlo en cuenta, sin embargo, como se verá más adelante, en este trabajo influyen otro tipo de factores como son la visión que se tenga de las propias lenguas y cómo hay que atenderlas (entrevista con Tania Sortibrán).

Por último, otras experiencias que resultaron llamativas fueron que el INALI se acercó a la Presidencia de la República para que modificaran en su página de internet un dato en el que se leía que el español era el único idioma oficial. Asimismo otorgó reconocimientos públicos a agentes que consideró habían tenido una buena práctica del uso de las lenguas indígenas, entre ellos, al canal 13 por transmitir a nivel nacional una final de fútbol en lengua indígena y otro reconocimiento a Televisa por una telenovela donde se hablaba náhuatl.

²⁵⁵ *Idem.*

3.7.2. Entrevista a Arnulfo Embriz

Arnulfo Embriz, quien funge actualmente como Director de Políticas Lingüísticas en el INALI, coincide en que la labor de este organismo se ha centrado en tres rubros: 1) la formación de intérpretes y traductores en cuestiones de justicia, 2) actividades que tienen que ver con el fortalecimiento y la revitalización de las lenguas indígenas y 3) trabajo interinstitucional, esto es, “que todas las dependencias puedan de alguna manera tratar o atender a los hablantes de lenguas indígenas de preferencia en su lengua”.²⁵⁶

Debido a su carácter de funcionario público a Arnulfo Embriz se le preguntó sobre algunos objetivos específicos del PINALI, concretamente sobre el de revertir la tendencia al desplazamiento. Embriz reconoció que ésta es todavía una cuestión no alcanzada pues señaló que es un logro a largo plazo y que depende de muchos factores, sin embargo, expresó que las acciones del INALI se dirigen hacia ese punto. En lo que toca a la atribución del INALI de fungir como órgano de consulta y asesoría de dependencias federales, el entrevistado señaló que los ha consultado la CDI, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la PGR, el IFE, tribunales, secretarías de asuntos indígenas de los estados e incluso instituciones privadas como hospitales, abogados y empresas de publicidad. En este sentido, se le preguntó si creía que había interés de parte de las instituciones de atender a la población indígena a lo que respondió:

“Sí hay un interés pero es uno que sube y baja, no necesariamente es un interés permanente, si cambian unos funcionarios pues hay que volverles a enseñar, hay que volver a impulsar, hay que volver a recordar; en general pasa eso en México en muchas de las dependencias. Entonces lo que nosotros habíamos avanzado, vamos a suponer, con SEDESOL, en la administración pasada, que ya estábamos muy contentos y ya hablábamos el mismo lenguaje pues ahora no lo hablamos, entonces hay que volver a explicar, a acordar y a posicionar las lenguas indígenas y a los pueblos indígenas, igual pasa con los medios, los medios tienen

²⁵⁶ Entrevista a Arnulfo Embriz, *Nota 242*.

interés por lo que es su nota informativa, si no hay nota no hay información sobre pueblos indígenas”.²⁵⁷

Relacionado con lo anterior, también se le preguntó si había transversalidad y coordinación institucional en todos los ámbitos de la administración pública, a lo cual Embriz apuntó:

“En todos los ámbitos no, en ciertos ámbitos sí hay, con cuestiones de justicia hay más o menos una transversalidad y una dependencia también hacia el INALI porque los jueces, los tribunales, tienen que proporcionar intérpretes y traductores entonces cada vez hay una mayor demanda de eso. Ahora, entre instituciones indigenistas sí puede que haya una labor más o menos coordinada y transversal, entre la CDI, la CGIB, la DGI, la CONAPRED y algunas otras dependencias, pero a nivel general todavía no es muy claro, o sea, si los indígenas pudieran ser comparados -que no lo estoy haciendo- con población invidente, hay más señales invidentes que en lenguas indígenas, o sea, uno puede subirse al metro o al metrobús y hay señales para invidentes pero no hay una señalización y no hay todavía una cuestión de que esa institución o esa empresa esté pensando en que los indígenas sean atendidos, hay bancos que ya te atienden en lenguas indígenas pero no en todos los bancos de Oaxaca, por ejemplo (...) entonces es muy diferenciado el asunto y hay que estar capacitando y otra vez negociando y es necesario explicar que es importante, que si vivimos en un país multilingüe es necesario atender de manera multilingüe o que en las regiones haya atención en la lengua indígena de esa región, sí se ha ido posicionando eso, cada vez hay más gente que reconoce eso, ahora ¿es suficiente?, todavía no.”

Este interés fluctuante que apunta Embriz nos indica que tiene que haber una labor de convencimiento constante hacia las instituciones, especialmente a aquellas que no tratan o atienden áreas específicamente indígenas. Algo llamativo de la respuesta del funcionario es que utiliza el término *indigenista* para referirse a las instituciones que atienden cuestiones indígenas, en este sentido, se le preguntó si consideraba que el INALI llevaba a cabo una política indigenista. A lo anterior Embriz respondió que, en tanto las instituciones públicas son instituciones del

²⁵⁷ *Idem.*

Estado y están para atender a los indígenas, por esta razón son indigenistas, agregando que mientras se discutan estas cuestiones se dejan de hacer otras que son más importantes.

Asimismo, se le preguntó cuáles apreciaba que eran los principales obstáculos en la actualidad para el pleno ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. A esto consideró que:

“...todavía no se atienden las grandes problemáticas [del país], (...) todavía no están resueltos los problemas de justicia, salud, desarrollo, educación (...) no es solamente una cuestión de recursos, es una cuestión de aceptar distintas maneras de brindar atención y desarrollo. La otra cosa es que la situación de las instituciones para los pueblos indígenas no está siendo suficientemente atendida y tampoco está siendo atendida desde una visión para los pueblos indígenas, es decir, sí hay grandes dependencias pero no se están canalizando los recursos ni las atenciones [en] una manera en que los pueblos indígenas quisieran, se están atendiendo demandas pero todavía faltan las instituciones de cultura, cuestiones de lengua, todo falta”.²⁵⁸

En lo que toca al grado de cumplimiento del PINALI, Embriz reconoció que esta labor es difícil porque este programa fue elaborado pensando en todo lo que se debía hacer en materia de lenguas indígenas, sin embargo, sí apuntó que se han puesto las bases para fortalecerlas. Otra cosa que señaló que los recursos económicos del INALI son limitados, cuestión que también restringe su ámbito de acción (por ejemplo, dijo que hay ocasiones en las que organizaciones indígenas le piden recursos al INALI para crear su instituto, petición con la que no puede cumplir). Asimismo, apuntó que “se necesita, que los indígenas hablen, no el INALI, que las instituciones también trabajen, no solamente el INALI, para el fortalecimiento de las lenguas indígenas, también se necesita que las autoridades reconozcan estas necesidades de trabajar con las lenguas indígenas, que haya materiales en lenguas indígenas, que haya más intérpretes y en todas las lenguas indígenas. Si el PINALI se evalúa en qué tanto hizo pues ahí podemos decir que hay avances, si preguntan si se cumplió todo lo que se prometió, claro que no”.²⁵⁹

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *Idem.*

Por último, respecto a la participación de indígenas dentro de la institución, si bien indicó que hay varios funcionarios indígenas, entre ellos el Director General del INALI, refirió que aún son una minoría (alrededor del 15%), cuestión que considera se debe fundamentalmente a que “no hay [suficientes] indígenas formados en el área de lingüística”.²⁶⁰

3.7.3. Entrevista a Tania Sortibrán

Tania Sortibrán, quien fungió como Jefa de Departamento de Fomento al Multilingüismo de 2010 a 2012, compartió experiencias muy interesantes que nos permiten apreciar las dificultades prácticas que encuentra el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en nuestro país. Sortibrán comentaba que una de las primeras tareas que tuvo fue “armar lo que sería el Programa de multilingüismo que justo lo que buscaba era (...) tener una política dentro del INALI con el fomento al multilingüismo”²⁶¹, esto es, empezar a hacer presente a las lenguas. Señalaba que este enfoque se podía comparar con el tema de la equidad de género en el sentido de que éste fue avanzando y adquiriendo mayor visibilidad poco a poco.

Bajo el enfoque de multilingüismo trabajó en los contenidos de los libros de texto de educación primaria para que en éstos se incluyeran contenidos que ampliaran el tema de la diversidad lingüística. Algo interesante que señaló fue que dentro del INALI también hay posturas (que considera distintas formas de pensamiento y distintas corrientes presentes en todos los ámbitos) que influyen y están presentes incluso en cuestiones que se podrían considerar sencillas. Por ejemplo, se elaboró un mapa sobre lenguas indígenas para incluirlo en los libros de educación primaria, sin embargo, había distintas opiniones en la forma como presentar los datos.²⁶² El asunto de las posturas internas, según refiere, también se presentó y fue motivo de extensas discusiones en lo referente al Catálogo de Lenguas Indígenas pues, como vimos, en éste no se habla de lenguas sino de familias, agrupaciones y variantes. En este caso, la entrevistada comentaba que desde su perspectiva era más adecuado

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ Entrevista a Tania Sortibrán, *Nota 235*.

²⁶² Algunos opinaban que lo que se estaban presentando como lenguas revitalizadas en realidad no lo eran y había otras personas, Tania Sortibrán entre ellas, que argumentaban que presentarlas de esa forma era una manera de no minimizarlas y de darles mayor importancia.

hablar de lenguas para una cuestión de difusión y enseñanza a nivel nacional y no tanto de variantes, sin embargo, al final se terminó usando categorías más especializadas (probablemente debido a que uno de los objetivos del INALI era contribuir al conocimiento de la diversidad lingüística mexicana a través de “estudios e investigaciones para el conocimiento estructural, genealógico y sociolingüístico de las lenguas indígenas nacionales”²⁶³). Esto es relevante porque nos deja ver que existen múltiples visiones en torno a las lenguas y sobre la forma en las que se les tiene que presentar desde una institución como el INALI, cuestión en la que también influyen los antecedentes académicos e incluso las opiniones individuales.

Tania Sortibrán también estuvo a cargo en el INALI de las actividades relacionadas con el *Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México*. Como se mencionó, este Movimiento trabajaba por un reconocimiento de la diversidad cultural en general y no específicamente sobre las lenguas, sin embargo, vale la pena rescatar algunos aspectos de su experiencia pues, si bien es una iniciativa, (de acuerdo con Arnulfo Embriz éste nació a partir de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales), muestra algunas de las dificultades de la gestión interinstitucional con las que se encuentra el cumplimiento de objetivos plasmados en las leyes y que involucran a distintas instituciones.

Algo que comentaba Tania Sortibrán era la limitante de los recursos económicos pues para poder realizar cualquier actividad se necesitaba presupuesto que tenía que salir de los mismos miembros y cuya disponibilidad dependía del interés que tuvieran los titulares (éstos firmaban cada dos años una carta compromiso, sin embargo, no había un procedimiento o una responsabilidad oficial de por medio). De esta forma, era difícil disponer de recursos (muchas veces no era el ámbito de competencia de las instituciones) y a veces el Movimiento era utilizado más con fines discursivos que como plataforma de acciones concretas, cuestión comprensible si consideramos que los temas culturales en nuestro país tienden a ser vistos como secundarios.

Por otro lado, ya en el marco del INALI, específicamente en lo relativo al derecho de los niños indígenas a recibir educación en su lengua materna, la entrevistada

²⁶³ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *op. cit.*, Nota 207, p. 68.

comentó que se tenía un proyecto para comenzar a trabajar con los libros de texto de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), que es la encargada de las escuelas indígenas. Esta cuestión fue complicada porque, considerando que en la actualidad se reconoce la existencia de 364 variantes, también surgieron divergencias en torno a la forma de abordar la cuestión de las variantes y de elaborar dichos libros. Por ejemplo, desde el INALI se decía que se tenían que aplicar pruebas de inteligibilidad para ver “que tantas variantes o no había y qué tan parecidas eran unas con otras”²⁶⁴, esto desde una perspectiva que optaba por la aglutinación entre variantes, perspectiva que no era del todo compartida por los encargados de ver el tema en la DGEI y que, por lo mismo, no se continuó (esta clase de obstáculos impide que los libros de educación indígena, como refirió Fernando Nava, empiecen a homologarse con los libros de texto gratuito para niños hispanohablantes).

Otra cuestión fue la colaboración con el INEGI para la elaboración de preguntas para el censo de 2010. En este caso se tuvo que negociar cómo y qué se preguntaba pues lo que el INALI buscaba era que el catálogo del INEGI estuviera homologado con el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales, sin embargo, debido a que en éste se apunta la existencia de 364 variantes, el INEGI no lo aceptó, esto sobre todo debido a cuestiones de presupuesto (según se apunta, el INEGI refería que cada pregunta implicaba 60 millones de pesos); al final se acordó la cifra de 68 lenguas que se corresponde con los 68 pueblos reconocidos en la actualidad. Otras iniciativas que Sortibrán mencionó fueron el impulso a la creación de una Cédula de identidad indígena (cuyo objetivo era identificar al interior de las mismas instituciones al personal hablante de lengua indígena para dar atención a esta población) y el trabajo de sensibilización y argumentación con el IFE para que éste incluyera anuncios en lengua indígena.

Algo importante que se marcó fue que el INALI no es la única institución que atiende el asunto de las lenguas indígenas pues, además de las de los estados, también la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) y la Comisión de Asuntos Indígenas (CDI) las consideran, si bien el INALI es la institución que tiene atribuciones específicas sobre lenguas. Este señalamiento es trascendente porque

²⁶⁴ Entrevista a Tania Sortibrán, *Nota 235*.

nos ayuda entender el hecho de que en la administración pública tiende a haber una duplicación de actividades y competencias y en muchos casos los alcances son mínimos. De acuerdo con Sortibrán “el impacto que puedes tener es casi imperceptible, porque además son instituciones en las que hay todo un gasto corriente, inmenso, cada una tiene oficinas, hay un departamento administrativo, de recursos humanos, de limpieza, de mobiliario, todo lo que implica, renta y demás...”²⁶⁵ Esta cuestión, por lo tanto, puede fungir como un elemento negativo que entorpezca el logro de objetivos, un ejemplo puede ser el caso de los libros de texto para niños indígenas que ya se mencionó).

Ahora, respecto a la pregunta de si existía transversalidad y coordinación institucional (planteada en el PINALI) Tania Sortibrán consideró que

“es un proceso, (...) tampoco se puede hablar de si está o no está, como si fuera blanco o negro, creo que es un proceso, esto es, para que se cumplan las leyes sí creo que es todo un proceso, hay instituciones que hay que convencer, que hay que insistir, que hay que argumentarles y decirles por qué es importante, porque no es su ámbito, ni tampoco tiene por qué serlo si es algo en lo que estamos empezando.” En este sentido también señaló que “en la Ley viene directamente atender prioritariamente el ámbito de justicia, educación y salud y pues son las principales líneas, pero mucho también depende de la iniciativa o idea que pueda haber también a nivel personal o individual o de las relaciones que se puedan establecer a nivel individual, que eso es como parte del capital humano (...) muchas veces los proyectos también van a salir del entusiasmo y de la iniciativa de quien los haga, que es la parte personal y que pues supongo que así es...”²⁶⁶

Lo anterior nos muestra que el pleno ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas es una cuestión multifactorial que trasciende el ámbito jurídico y toca múltiples áreas de la vida institucional, dependiendo también del interés y visión individual de las personas que estén a cargo de las instancias clave.

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ *Idem.*

3.8. Obstáculos en el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas

No es nuevo el planteamiento de que hay una gran distancia entre el *ser* y el *deber ser* cuando se trata del cumplimiento de las leyes. De esta forma, pese a que ha habido una gran lucha para el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas, esto no necesariamente se ha traducido en su respeto o en su ejercicio en la práctica. Rodolfo Stavenhagen habla acertadamente de la existencia de una *brecha de implementación* “entre la legislación y la realidad cotidiana [pues] [l]a plena implementación de los avances legislativos se enfrenta a múltiples obstáculos y problemas”.²⁶⁷ Stavenhagen refiere cuatro tipos de obstáculos: 1) La participación y representación indígena en las legislaturas, 2) La inconsistencia entre leyes y bloqueos institucionales, 3) La legislación y jurisprudencia, y 4) Problemas de la administración pública.²⁶⁸ De éstos, se considera que el punto 1 y 4 son problemas que podemos encontrar en México.

Respecto a la participación y representación indígena en las legislaturas, se apunta como un problema porque el nivel de participación de los indígenas en la vida política de los Estados en los que viven continúa siendo bajo. Así, “a pesar de su presencia en algunos parlamentos nacionales y legislaturas provinciales, las preocupaciones de los pueblos indígenas no encuentran suficiente expresión en los

²⁶⁷ Rodolfo Stavenhagen, *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, Oficina de la UNESCO en México, s/a, p. 117.

²⁶⁸ De acuerdo con Stavenhagen, la inconsistencia entre leyes y bloqueos institucionales nombra el hecho de que en muchos países “existe una brecha entre las normas y principios internacionales de derechos humanos indígenas y a legislación doméstica”. De esta forma, las normas internacionales “no siempre pasan automáticamente a formar parte de la legislación nacional, aun cuando hayan sido ratificadas. En ocasiones son ignoradas por funcionarios públicos, así como en la jurisprudencia de los tribunales”, existiendo igualmente inconsistencia entre distintas leyes; por ejemplo, incongruencias entre leyes mineras -o las que se refieren al manejo de recursos naturales- y la legislación indígena de derechos humanos. En lo que toca a la legislación y jurisprudencia hace referencia al hecho de que en ocasiones “las nuevas leyes sobre temas indígenas tienen el efecto de imitar los reclamos indígenas en vez de promover sus derechos.” Stavenhagen refiere varios ejemplos, entre ellos el caso de Rusia, país que si bien ha adoptado leyes sobre la preservación y promoción de los derechos culturales de los pequeños pueblos del norte ruso, Siberia y el lejano oriente, no ha prestado la misma atención a los derechos de los indígenas sobre la tierra y los recursos naturales, que son los principales problemas de estos pueblos; la Ley sobre áreas costeras de 2004 en Nueva Zelanda, por otro lado, declara propiedad del Estado estas zonas que tradicionalmente han pertenecido a los indígenas maorí, mientras que el *Native Title Amendment Act* de 1998, en Australia, extingue el título aborígen a la tierra y limita el derecho de los aborígenes a negociar ciertos usos de la tierra en adelante (*Ibid.*, p. 118-119).

trabajos de las legislaturas, en parte por su marginación de los procesos electorales”.²⁶⁹ Además, debido a su carácter de minoría, los grupos indígenas frecuentemente “tienen que negociar con otros grupos de intereses, lo cual tiende a diluir sus propias demandas en las actividades parlamentarias, y no siempre pueden participar en todas las comisiones parlamentarias relevantes”.²⁷⁰ Esto constituye uno de los principales obstáculos para que las agendas de los pueblos indígenas sean tomadas en cuenta en los procesos legislativos. Los problemas de la administración pública, por su parte, también constituyen un enorme obstáculo para la implementación de la legislación en materia de derechos indígenas porque en las instituciones de la Administración Pública (AP) “impera con frecuencia la inercia burocrática, la rigidez de la práctica reglamentaria, la ausencia de flexibilidad y creatividad, el autoritarismo vertical en la toma de decisiones y la falta de participación de la población. A esto pueden agregarse las dificultades para instaurar mecanismos eficientes de rendición de cuentas y de evaluación de resultados, e incluso diversas expresiones de corrupción”.²⁷¹

Como puede resultar notorio, estos dos tipos de obstáculos (la poca participación y representación indígena en las legislaturas y los problemas inherentes a la administración pública) los encontramos en la realidad mexicana. Por ejemplo, en México la presencia indígena en las legislaturas continua siendo complicada y aun no es clara la forma en que ésta ocurre pues, aunque hay legisladores de origen indígena²⁷², no existen mecanismos adecuados que aseguren su participación y la representación de sus intereses en las principales Cámaras del país. Así, como señala Stavenhagen, es común que las demandas de los pueblos indígenas se vean disueltas entre el debate y la confrontación entre partidos políticos o, dicho de otro

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 119.

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² En una Reunión que tuvo lugar el 6 de marzo de 2013 con Jaime Martínez Veloz, encargado de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, y en la cual distintos representantes indígenas pudieron expresar sus opiniones y preocupaciones ante el Comisionado Martínez Veloz, también se presentaron diputados de origen indígena, entre ellos, Carlos de Jesús Alejandro (PRD), el triqui Juan Luis Martínez (Movimiento Ciudadano) y el ex diputado federal de origen mixe Humberto Aldaz Hernández. En esta reunión también estuvo presente el Director actual del INALI Jaime Martínez Veloz.

modo, los legisladores indígenas que logran llegar a estos órganos terminan representando a su partido, no a la población indígena. De la misma manera, respecto a los problemas de la administración pública, si bien se reconoce la necesidad de que exista una coordinación institucional efectiva, la inercia burocrática y la ausencia de flexibilidad y creatividad en la solución de diversas situaciones, aunada a la falta de voluntad o interés del grueso de los funcionarios públicos, constituyen fuertes impedimentos para que los derechos de los pueblos indígenas se vean realizados.

En este sentido, si bien la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas señala a las lenguas de los pueblos indígenas como lenguas nacionales, las sitúa al mismo nivel que el español y respalda su utilización en el ámbito administrativo, judicial, educativo y comunitario, en la cotidianeidad los pueblos indígenas aún no pueden ejercer plenamente este derecho, entre otras cosas, porque el Estado en su conjunto (a nivel federal, estatal y municipal) aún no ha desarrollado los instrumentos y mecanismos pertinentes. Como se señala en el Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012:

"...aun cuando la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas establece que todas las lenguas indígenas son lenguas nacionales y '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', los servicios públicos se proporcionan principalmente en castellano, con esfuerzos aún incipientes por atender a la población indígena en su lengua materna y con respeto a los usos y costumbres correspondientes. Este fenómeno redundará en la pérdida funcional de las lenguas indígenas, toda vez que para los pueblos indígenas sus lenguas maternas dejaron de ser un medio de comunicación útil en los espacios públicos, lo que ha incidido en la pérdida de la valoración social de estos idiomas y en la disminución de su número de hablantes. Lo anterior propicia que actualmente los pueblos indígenas no puedan ejercer plenamente el derecho mencionado, debido a que tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios no han

desarrollado los instrumentos y mecanismos necesarios para que este derecho pueda cumplirse plenamente".²⁷³

A la falta de instrumentos y mecanismos apropiados se unen el desconocimiento de los derechos indígenas por parte de las instituciones públicas, la sociedad y los mismos pueblos indígenas, la falta de coordinación institucional y múltiples obstáculos de gestión institucional (deficiencia, mala administración, favoritismo, rezago en la atención de demandas, ausencia de atención con pertinencia lingüística y cultural, etc.). En el ámbito de la justicia, por ejemplo, no es ajeno el hecho de que "los juicios y procedimientos jurídicos realizados por juzgados civiles, penales, agrarios y mercantiles, a nivel federal y estatal, no cuentan con intérpretes ni traductores en lenguas indígenas".²⁷⁴ En este punto cabe señalar que los problemas propios de este ámbito y que afectan a todo ciudadano que pretende acceder a este mismo, cobran una dimensión mayor y se agravan en el caso de los pueblos indígenas.

Ahora, la falta de procedimientos y mecanismos adecuados que lleve a la práctica lo establecido en las leyes en materia de derechos lingüísticos en los diferentes niveles del Estado no es el único impedimento primordial para el ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. En la cotidianeidad hay múltiples obstáculos estructurales que dificultan o impiden la realización de estos derechos y que están incrustados en toda la sociedad y en la manera en que ésta funciona. Así, a pesar de las modificaciones legales recientes y de la labor positiva en torno a la revitalización de las lenguas indígenas, en la actualidad no todos los indígenas hablan sus lenguas originarias pues, más allá de las limitaciones institucionales relacionadas con la falta de mecanismos adecuados, en esta cuestión incide un problema estructural de la sociedad mexicana que transgrede profundamente el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas: la discriminación y el racismo. De este modo, aunque en la formalidad de las leyes las lenguas indígenas se reconocen como parte integral del patrimonio cultural y se señala que tanto éstas como los pueblos indígenas le dan la expresión pluricultural y multilingüe al Estado mexicano, en el día a día siguen persistiendo ideas prejuiciosas que

²⁷³ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *op. cit.*, Nota 207, p. 35.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 31

vulneran no sólo los derechos lingüísticos de estos pueblos sino sus derechos humanos en general.

Si bien en la actualidad ha habido avances importantes, hoy en día la mayoría de los mexicanos sigue viendo a los pueblos indígenas como colectividades inferiores que deben su pobreza a su diferencia cultural. El hecho de que muchos mexicanos piensen a las lenguas indígenas en términos de *dialectos* se explica en la idea de inferioridad que tienen acerca de los mismos pueblos, esto a pesar de que se ha demostrado que no hay lenguas superiores ni inferiores pues todas constituyen sistemas complejos y todas cuentan con recursos lingüísticos para designar la realidad del mundo. En palabras de Mario Alberto Castillo Hernández: “las lenguas son diversas y la supuesta ‘superioridad lingüística’ constituye un discurso ideológico que se traduce en discriminación social hacia las personas que hablan las llamadas lenguas ‘inferiores’”.²⁷⁵ Es por eso que se considera que la discriminación es un problema estructural que necesita atención y acciones desde distintos frentes.

No es casualidad que como consecuencia de la discriminación de los pueblos originarios y por ende de sus lenguas, éstas se han dejado de usar incluso al interior de las comunidades en donde ya no se transmiten a las nuevas generaciones. Lo anterior se origina principalmente en la idea de que no vale la pena heredar algo que, más allá de constituir una fortaleza, genera discriminación y segregación. También es preciso señalar que la discriminación no solamente está presente y permea la vida cotidiana y las relaciones sociales habituales, desafortunadamente también es parte intrínseca del ámbito institucional en donde (pese a las leyes) no hay una atención con pertinencia lingüística y cultural.

Es valioso que esta realidad sea reconocida en el PINALI, instrumento encaminado a la revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas, y que en este sentido también sea reconocida por una parte de la institucionalidad mexicana; según el PINALI, en el ámbito público “la discriminación institucional hacia las sociedades indígenas tiene su origen en el desconocimiento, así como en la falta de respeto y de valoración de la diversidad cultural y lingüística del país, lo

²⁷⁵ Mario Alberto Castillo Hernández, “De la diversidad a los derechos lingüísticos”, *Pueblos Indígenas: Debates y Perspectivas*, México, UNAM, 2011, p. 548.

que se refleja en el inadecuado diseño institucional que dificulta y obstaculiza la coordinación entre las distintas dependencias y entidades de los tres órganos de gobierno.²⁷⁶ Así, entre las principales causas de desaparición y desplazamiento de las lenguas indígenas se encuentran los siguientes factores: 1) el reducido número de hablantes, 2) la ausencia de transmisión intergeneracional, 3) los procesos de migración y/o urbanización, 4) la discriminación, 5) las actitudes negativas de los miembros de los pueblos indígenas hacia sus propias lenguas, 6) la reducción de los ámbitos de uso (que va de la mano con la decisión errónea de los hablantes a no usar su lengua en nuevos ámbitos y medios), 8) las actitudes y políticas lingüísticas de los gobiernos e instituciones (incluyendo el estatus y uso oficial), 9) la cantidad y calidad de los materiales escritos en general y para la educación, 10) la proporción de hablantes²⁷⁷ y 11) la disminución de sus territorios tradicionales.

Estas causas nos muestran la complejidad que involucra el pleno ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Es un error considerar que, como muchas veces se asume, éstos son respetados a través del fomento de la traducción de leyes u otras obras. En la realidad y en el día a día el ejercicio de estos derechos se sitúa en un ámbito enteramente multidimensional y, por lo mismo, será una realidad difícil de alcanzar sin la consecución de otros objetivos, entre ellos, el aumento de oportunidades económicas y el pleno ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho a la integridad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo social e incluso el derecho de libre determinación y autonomía.

El ejercicio de este último derecho en los términos en los que lo han pedido los pueblos indígenas, no obstante, es complicado porque trasciende el ámbito cultural e incurre en uno enteramente político y jurídico, esto es, la aceptación legal y en la praxis de que estos pueblos se rijan conforme a sus propios usos, costumbres y aspiraciones políticas. Esto nos podría hacer preguntarnos ¿por qué entonces se promueven y se fortalecen las lenguas indígenas desde las instituciones del Estado mexicano? La respuesta nos la da Héctor Díaz-Polanco cuando señala que “[s]i la identidad se allana a ser reducida a una cuestión ‘cultural’ que implica la renuncia a poner sobre la mesa reivindicaciones políticas, el sistema da paso franco a la entrada en su seno, a la integración suave; pero si la

²⁷⁶ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *op. cit.*, Nota 207, p. 34.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 26

identidad conlleva el planteamiento de un conflicto sociopolítico (y por añadidura económico), como el que contiene el proyecto autonómico en su versión no culturalista ni esencialista, entonces es seguro que será atacado a fondo.”²⁷⁸ Así, parecería que el Estado mexicano no tiene problema con defender a las lenguas indígenas y promoverlas en términos culturales (difusión, traducción, establecimiento de la señal ética en las instituciones), el conflicto aparece cuando surgen reivindicaciones de tipo político que pretenden modificar la forma en que está organizado el Estado y a las que, naturalmente, éste se resiste a aceptar. En otras palabras, mientras que las identidades limitadas al plano cultural se integran y aceptan, cuando conllevan o son parte de lo que se considera un conflicto sociopolítico son atacadas, lo que ocasiona que la promoción de las lenguas indígenas desde las instituciones mexicanas siga ejecutándose en un ámbito meramente cultural pues al Estado le interesa figurar como un actor incluyente más no ceder su control y/o áreas de influencia. Es conveniente tener en cuenta que para los grupos indígenas el derecho a la libre determinación es particularmente importante pues es visto como una condición para acceder a derechos colectivos tales como el derecho al desarrollo o el derecho al medio ambiente.

²⁷⁸ Héctor Díaz-Polanco, “Tesis sobre identidad, diversidad y globalización”, *Pueblos indígenas: debates y perspectivas*, México, UNAM, 2011, p. 34.

CONCLUSIONES

Las minorías étnicas se han encontrado históricamente en una posición marginal respecto al resto de la población de los Estados en los que viven; esta posición ha sido ocasionada, entre otros factores, por distintas políticas de construcción nacional que paralelamente también han favorecido que distintos grupos étnicos minoritarios del mundo busquen reconocimiento e igualdad a través de distintas vías en sus respectivas sociedades. El reconocimiento de los derechos de las minorías también se ha visto favorecido por la evolución de la concepción de *derechos humanos* que se ha experimentado después de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzó a ser notorio que, en el caso de las minorías étnicas, el ejercicio de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos (derechos individuales) requería el reconocimiento y ejercicio de derechos colectivos.

En la realidad mexicana las minorías étnicas las constituyen los grupos indígenas pues, además de ser una población numéricamente menor comparado con el resto de la población, han ocupado históricamente la posición social más baja en la estructura del Estado. En este contexto, la diversidad cultural y lingüística de México fue considerada un obstáculo para la construcción estatal, siendo el *indigenismo* el que se encargó de promover la unificación cultural del país y la incorporación de los indígenas a la nación en nombre del desarrollo. Así, resulta evidente que México, en tanto Estado-nación, también llevó a cabo distintas políticas de construcción nacional encaminadas a la asimilación cultural de los grupos indígenas.

Debido a que sus lenguas eran muestra de la diversidad cultural que el Estado-nación mexicano pretendía combatir, una de las acciones de la política indigenista se ocupó precisamente de tratar de sustituirlas por el español a través de distintas estrategias, entre ellas, los programas de alfabetización y del sistema educativo en general. Estas acciones, a la vez que debilitaron a las lenguas indígenas, ocasionaron que la organización y funcionamiento del Estado mexicano fuera estrictamente monolingüe, situación que en la actualidad sigue dificultando el cumplimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Es preciso señalar, no obstante, que ha habido una transición radical si observamos que del

afán homogeneizador del indigenismo se transitó al reconocimiento y fomento de la diversidad cultural, esto es, ha habido una transformación en la forma de concebir y pensar el asunto de los pueblos indígenas en nuestro país, influyendo en esta cuestión las transformaciones ocurridas en el mundo en general.

El escenario internacional, de esta forma, tuvo una influencia decisiva en el reconocimiento de los derechos indígenas en México, sobre todo en lo que respecta al Convenio 169 de la OIT que impactó de manera importante al escenario político mexicano. Este Convenio constituyó el punto de partida para que en México se promovieran reformas a la Constitución que en un inicio (a través de la reforma de 1992 al artículo 4º) reconocieron la pluriculturalidad de la nación mexicana y en un segundo momento (por medio de las modificaciones al artículo 2º del año 2001) reconocieron una serie de derechos a los pueblos indígenas. La influencia internacional también es notoria cuando observamos que hay elementos del Convenio 169 que se retomaron íntegramente en la legislación mexicana, específicamente en lo que toca al artículo 2 constitucional que retoma la definición de pueblos indígenas y el criterio de autoadscripción (reconocerse a sí mismos como indígenas) plasmado en el Convenio. En este sentido, el transitar de las cuestiones jurídicas internacionales al ámbito nacional mexicano resulta claro si tenemos en cuenta que el Convenio 169 constituyó una base sólida para que los pueblos indígenas impulsaran una serie de modificaciones constitucionales que posibilitaron la creación de la Ley General de Derechos Lingüísticos, misma que posteriormente dio pie a la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) en nuestro país. Hay que tener en cuenta, no obstante, que el reconocimiento de la importancia de la diversidad cultural y del respeto de los derechos de los pueblos indígenas en México también fue resultado de factores internos tales como la movilización zapatista de finales de los años noventa, esto es, se trató de la conjugación de factores internos y externos. Esta situación nos deja ver que el ámbito internacional sí tiene repercusiones en los ámbitos nacionales y no se trata, como a veces es visto, de un contexto aislado.

La forma en que México ha llevado a la práctica los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas ha sido a través de la labor institucional del INALI. Por las entrevistas realizadas se pudo conocer más de cerca la dinámica y las dificultades que guarda este trabajo y es posible expresar que desde el INALI existe interés por

atender y promover adecuadamente la cuestión de las lenguas indígenas y combatir la problemática de su desaparición, empero, esta labor se dificulta porque el grueso del orden institucional aún no interioriza una perspectiva multilingüe e intercultural a sus respectivas áreas de acción. Esta realidad ocasiona que el INALI tenga que llevar a cabo una constante labor de convencimiento en torno a la importancia de la diversidad cultural en lo que toca a sus relaciones con otras instancias gubernamentales, influyendo también el compromiso personal que puedan tener los funcionarios involucrados en el tema. Es necesario señalar que, al menos con los tres entrevistados, sí se advirtió un interés por trabajar debidamente la cuestión de las lenguas. Otros obstáculos que se conocieron a través de estas entrevistas fueron la duplicación de actividades que dificulta que exista un trabajo unificado en torno a las lenguas indígenas y la limitante del presupuesto. Lo anterior desde una perspectiva meramente institucional, sin embargo, además de los problemas burocráticos y administrativos, la discriminación y el racismo, que también tocan al ámbito de las instituciones, siguen constituyendo los principales problemas para el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

En este sentido, no es un error expresar que aunque desde finales de los años noventa, particularmente desde el año 2000, México ha adoptado una política de apertura al monitoreo internacional de su situación de derechos humanos, las normas internacionales que existen al respecto, y a las que México se ha adherido, aún no han sido completamente internalizadas por los distintos actores de nuestro país. Esta situación se agrava en el caso de los pueblos indígenas pues éstos son destinatarios de todo tipo de discriminación social e institucional, siendo es su caso donde quedan expuestas y se agudizan las fallas de las instituciones que, en tanto se encuentran inmersas y son parte de la vida social, comparten todos sus prejuicios. En otras palabras, aunque se ha avanzado en el proceso de socialización de los derechos humanos y su discurso ha permeado notablemente en la vida institucional mexicana, no deja de ser un asunto relativamente reciente y sigue presentando múltiples retos y problemas, especialmente en lo que concierne a las poblaciones indígenas. De esta forma, el reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas aún tiene que trascender el ámbito de las leyes pues en la realidad estos objetivos distan todavía de concretarse satisfactoriamente, además de que aún no trascienden al ámbito de la salud,

administración e incluso al sistema de justicia, pese a la labor de ampliar y profesionalizar el padrón de intérpretes y traductores, entre otros aspectos.

Para finalizar, es preciso recordar que el objetivo del presente trabajo era conocer si el marco jurídico internacional vigente trascendía el plano internacional y era retomado en el ámbito nacional pues se consideró en un inicio que su existencia no aseguraba la supervivencia de las lenguas minoritarias al no ser respetado a cabalidad por los Estados. Asimismo, se estableció que la falta de cumplimiento del marco legal, internacional y nacional, en materia de derechos lingüísticos obedecía principalmente a obstáculos de implementación propios de la gestión institucional en México. Al respecto, si bien en los últimos años el Estado mexicano ha emprendido acciones con miras a modificar la relación con sus minorías, esta relación sigue siendo inequitativa, por lo que se puede afirmar que el cumplimiento de los principios de derechos humanos a los que México se ha adherido sigue siendo parcial. Específicamente, el derecho de los pueblos indígenas a hablar su propia lengua ha sido respondido en el ámbito formal a través de la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y con la publicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en 2003, acciones que han sido difundidas como una prueba de la voluntad y accionar político en la materia, sin embargo, en la cotidianeidad la práctica de este derecho sigue encontrando múltiples obstáculos y no se ejerce plenamente. Hay que reiterar, por otro lado, que la transversalidad institucional y la inclusión de una visión multilingüe e intercultural es un proceso lento y paulatino, por lo que tampoco es acertado decir que no ha habido ningún resultado o que no se ha hecho nada por fortalecer las lenguas indígenas en México.

De entrada, las leyes internacionales, pese a ser ratificadas por el Estado en cuestión, no traspasan automáticamente al nivel interno pues existe todo un proceso para que éstas se concreten, requiriéndose además la existencia de voluntad política de parte de instituciones y personas clave. De este modo, si el aterrizaje de cualquier ley en la realidad no es inmediato, las leyes que reconocen o regulan derechos específicos de minorías, en este caso lingüísticos, encuentran efectivamente dificultades de tipo operativo que, no obstante, van más allá de la gestión institucional. Así, en el caso de México, los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, si bien se han visto impulsados desde las instituciones

encargadas de ver el tema, aún no han podido llevarse a la práctica plenamente porque en la estructura del Estado mexicano y en su sociedad persisten inercias institucionales e ideológicas que impiden su pleno ejercicio.

Concretamente, si bien el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) en los ocho años que lleva operando ha trabajado de manera positiva a favor de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y ha tenido logros importantes (entre ellos, la catalogación de lenguas indígenas, la capacitación de intérpretes y traductores para el ámbito de la justicia y la colaboración con otras instituciones que ha logrado extender la visión del multilingüismo a otros ámbitos de la administración pública), aún está lejos de cumplir con los objetivos que se planteó en un inicio a través del PINALI 2008-2012, entre otros aspectos porque también incluyó una visión a largo plazo. Hay que tener en cuenta que su labor ha sido compleja pues, si bien se reconoce la importancia del respeto a la diversidad cultural, al interior de esta institución y de los mismos pueblos indígenas existen distintas posturas y visiones acerca de cómo tratar el tema lingüístico, mismas que van más allá del ámbito estrictamente jurídico.

En resumen: si bien el ámbito internacional en materia de protección a las lenguas minoritarias ha influido en el caso de México, lo ha hecho de manera parcial. En el ámbito nacional, el INALI, aunque ha tenido avances, éstos han sido insuficientes. Las preguntas serían entonces: ¿cuáles son las perspectivas? ¿Qué implicaciones tiene la inercia burocrática e ideológica de nuestra realidad para el futuro de las lenguas indígenas? Para empezar es necesario reconocer que en un país con múltiples escenarios y contextos sociolingüísticos como México el cumplimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas constituye un reto mayúsculo. Lejos nos encontramos de alcanzar escenarios lingüísticos *óptimos* como el suizo que, si bien otorgan pautas valiosas sobre la convivencia entre lenguas, resultan tan disimiles que tratar de reproducirlos sería un error. Es por eso que se considera que la clave radica en dotar a los pueblos indígenas de herramientas (jurídicas y materiales) para que ellos mismos, de manera responsable y con el adecuado cúmulo de conocimiento, gestionen la conservación de su patrimonio y decidan sobre su propio porvenir. Esto no quiere decir que se les deje a la deriva, una adecuada gestión institucional por parte del Estado mexicano que funja como guía y soporte es deseable, justa, legítima y necesaria, sin embargo, en tanto la vitalidad

de las lenguas depende directamente de la voluntad de los pueblos de preservarlas, son ellos los que deben dar las directrices para lograr este objetivo.

Se trata, de esta forma, de colaborar en una situación de igualdad y de mutuo aprendizaje, lo que implicara necesariamente que a los pueblos indígenas se les reconozca su capacidad de auto gestarse, es decir, que por fin se les dé en la praxis su mayoría de edad. En este contexto, las lenguas que requieren una atención principal son las que cuentan con menos hablantes y que, por lo mismo, son más propensas a desaparecer en el futuro inmediato. Considerando que un importante número de lenguas logró sobrevivir incluso a las condiciones más adversas enmarcadas por una abierta asimilación cultural que pretendió desaparecerlas en beneficio del español y que en la actualidad los pueblos indígenas han logrado una evolución en lo que a su capacidad organizativa se refiere (hoy en día existen constituidas un buen número de organizaciones indígenas que luchan por defender sus derechos), se cree que la vitalidad de las lenguas indígenas más fuertes (las que tienen más hablantes y cuentan con una gramática normalizada) no dependerá necesariamente de la atención que puedan o no recibir desde el ámbito de las instituciones del Estado mexicano. Ante y pese a todo, teniendo en cuenta la evolución que se ha presenciado en el ámbito de las ideas en el ámbito internacional y nacional, fruto de distintas coyunturas mundiales, misma que ha permitido que en la actualidad se considere que la cultura de las minorías no sólo no es perniciosa sino que constituye una fuente de riqueza, se vaticina un futuro en el que, si bien no ausente de obstáculos y luchas y al cual se caminará de manera lenta y paulatina, el respeto de los derechos de los grupos indígenas en México se concebirá cada vez más como una cuestión necesaria para la vida e imagen del Estado, sobre todo si consideramos que los derechos humanos en la actualidad constituyen un eje normativo de la política exterior de México

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, Alejandro, “Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, CIDE, Documentos de Trabajo, mayo 2010.
- Anaya, James (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities*, London/New York, Verso, 1991, 2° ed.
- Ansolabehere, Karina (Coord. de la edición en castellano), *Diccionario de derechos humanos*, México, Flacso, 2009 (edición original en italiano).
- Baeza, José; Gómez, María; Ramón, Noemí; *Pueblos Indígenas: Debates y Perspectivas*, México, UNAM, 2011.
- Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*, Chile, CEPAL, 2004.
- Billig, Michael, “El nacionalismo banal y la reproducción de la identidad nacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM/IIS, enero-marzo de 1998.
- Billig, Michael, “Nations And Languages”, *Banal Nationalism*, London, Sage Publications, 1995.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989.
- Breully, John, “Nationalism”, *The globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 4° edición.
- Campbell, Epsy, “Racismo y sexismo sobre las mujeres afrodescendientes”, *Nación y movimiento en América Latina*, México, Siglo XXI/FCPyS/CELA, 2005.
- Fernández Liesa, Carlos, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 1999.
- Flores Farfán, José Antonio, “Caracterización sociolingüística del multilingüismo mexicano”, *Cuatreros somos y toindoma hablamos: contactos y conflictos entre el náhuatl y el español en el sur de México*, México, CIESAS, 2012, 2° edición.
- Gellner, Ernest, (1983), en Harris Mylonas, “Assimilation and its Alternatives Caveats in the Study of Nation-Building Policies”, *Rethinking violence. States and Non-State Actors in Conflict*, Belfer Center for Science and International Affairs, 2010.
- Guibernau, Montserrat, “El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM/IIS, enero-marzo de 1998.

- Guibernau, Montserrat; Rex, John, *The ethnicity reader*, 2010.
- Gutiérrez Chong, Natividad, “La mexicanización o la pluralidad de México”, *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México, CONACULTA/Plaza y Valdés/IIS-UNAM, 2001.
- Gutiérrez Chong, Natividad, “Nación, pueblo y etnia: un debate actual”, *Nación y movimiento en América Latina*, México, Siglo XXI/FCPyS/CELA, 2005.
- Häberle, Peter, *El estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 47, 2001, p. 3.
- Hamel, Rainer Enrique, “Legislación y derechos lingüísticos”, *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 34, México, El Colegio de México, enero-abril, 1994.
- Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, 2002.
- Hutchinson, John; Smith, Anthony, *Nationalism*, London, Oxford University Press, 1994.
- Instituto Matías Romero, *50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, *Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012 (PINALI)*, INALI.
- Kempf, Isabell, “‘Resistiendo el viento’: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas”, *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, España, Fundación CIDOB.
- Kymlicka, Will; Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente* México, UNAM/IIJ, Ensayos Jurídicos, 2001.
- Lastra, Yolanda, *Sociolingüística para hispanoamericanos*, México, El Colegio de México, 1992.
- Nikken, Pedro, *Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza*, Revista IIDH, 2008.
- Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2004.
- Pereznieto Castro, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005, 5ta edición.

- Raesfeld, Lydia, “Niños indígenas en escuelas urbanas en Pachuca, Hidalgo, México”, *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*, Quito, Abya Yala, 2008.
- Sánchez, Consuelo, “La autonomía en los senderos que se bifurcan: del proyecto político a la autonomía de hecho”, *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2008.
- Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Ed. Taurus, 2001.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Smith, Anthony, “¿Gastronomía o geología? El papel del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones”, *Nacionalismos y movilización política*, Argentina, Ed. Prometeo, 2003.
- Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, Siglo XXI/CEIICH/UNRISD, 2000.
- Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.
- Valencia Villa, Alejandro, “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana/Washington College of Law/Distruciones Fontamara, 2006.
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós.
- Zolla, Carlos; Zolla Márquez, Emiliano, *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, UNAM/Programa Universitario México Nación Multicultural, 2004.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Arreola Martínez, Betzabé, “José Vasoncelos: El caudillo cultural de la nación”, [en línea], Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre de 2009, Disponible en: http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/25_iv_nov_2009/casa_del_tiempo_eIV_num25_04_10.pdf
- Biblioteca Jurídica Virtual, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/15.pdf>

- Biblioteca Jurídica Virtual, *Notas sobre la fundamentación de los derechos humanos*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/96/art/art8.htm>
- Biblioteca Jurídica Virtual, *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1° de junio de 2009*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2802/8.pdf>
- Centro Virtual Cervantes, *Lengua vehicular*, [en línea], Disponible en: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/lenguavehicular.htm
- CNDH, *Atribuciones*, [en línea], Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Atribuciones>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, [en línea], Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/cap2.sp.htm#Indígenas>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Signatarios y estado actual de las ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convratif.asp>
- Corona, Sarah, *Políticas educativas y libros de la SEP para indígenas*, [en línea], Redalyc.org, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99819167003>
- Del Arenal, Celestino, *La comunidad iberoamericana de naciones*, [en línea], Centro de Estudios de Iberoamérica, Disponible en: http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2009-01_C_Arenal.pdf
- Durántez Prados, Frigidiano, *La comunidad de países de lengua portuguesa. Un nuevo foro de concertación y de cooperación*, [en línea], Afers Internacionals, Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28159/27993>
- France.fr, *Los orígenes de la francofonía*, [en línea], Disponible en: <http://www.france.fr/es/arte-y-cultura/los-origenes-de-la-francofonia>
- Fuhem, *Entrevista a Rodolfo Stavenhagen*, [en línea], 2008, Disponible en: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Entrevistas/Entrevista_Rodolfo_Stavenhagen.pdf
- INEGI, *Población de 3 años y más que habla lengua indígena por sexo y lengua según grupos quinquenales de edad*, Catálogo INEGI, [en línea], Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

- Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), *El Kurdistan hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía*, [en línea], Disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2003:el-kurdistan-hoy-las-minorias-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia&catid=35:crisis-invisibles&Itemid=87
- International Work Group for Indigenous Affairs, *The Working Group on Indigenous Populations*, Disponible en: <http://www.iwgia.org/human-rights/un-mechanisms-and-processes/working-group-on-indigenous-populations>
- Jiménez Naranjo, Yolanda, *Exclusión, asimilación, integración, pluralismo cultural y 'modernización' en el sistema educativo mexicano: un acercamiento histórico a las escuelas de educación pública para indígenas*, [en línea], Revista de Investigación Educativa, enero-junio de 2011, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, Disponible en: <http://www.uv.mx/cpue/num12/inves/completos/jimenez-exclusion-asimilacion.html#footnote-6631-2>
- Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México, *Información general*, [en línea], Disponible en: <http://www.diversidadcultural.mx/index.php/Movimiento/movimiento-portada.html>
- Naciones Unidas, *¿Qué son los derechos humanos?*, [en línea], Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- Naciones Unidas, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, [en línea], Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf
- Naciones Unidas, *El Foro Permanente pide medidas políticas concretas para proteger las lenguas indígenas*, [en línea], Disponible en: http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a_9174_dtls.html
- Naciones Unidas, *Reforma de las Naciones Unidas*, <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm>
- Núñez, Sara, *Minorías nacionales y medios de comunicación: una visión de Europa*, Universidad de Sevilla, [en línea], Disponible en: <http://grupo.us.es/grehcco/ambitos09-10/prado.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *¿Quiénes somos?*, [en línea], <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Breve historia*, [en línea], Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ABOUTUS/Pages/BriefHistory.aspx>

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho internacional de los derechos humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>
- Organisation internationale de la Francophonie, *États et gouvernements*, [en línea], Disponible en: <http://www.francophonie.org/-Etats-et-gouvernements-.html>
- Organización de los Estados Americanos, *Documentos de la Decimocuarta Reunión*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Indigenas%20sesion%20especial.asp>
- Rosas, María Cristina, "Identidad global y la última lengua franca", [en línea], *Revista Etcétera*, 24 de marzo de 2011, Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=7153>
- s/a, "Peligran 144 lenguas de México: Unesco", [en línea], México, *Milenio.com*, 20 de febrero de 2009, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8534813>
- s/a, *Las lenguas indígenas de la tradición oral al ciberespacio*, [en línea], Informador.com.mx, 29 de septiembre de 2012, Disponible en: <http://www.informador.com.mx/tecnologia/2012/407844/6/las-lenguas-indigenas-de-la-tradicion-oral-al-ciberespacio.htm>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Misión permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos*, [en línea], Disponible en: <http://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/es/estructura-de-la-oea/262>
- UNESCO, *Atlas interactivo UNESCO de las lenguas del mundo en peligro*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/index.php?hl=es&page=atlasmap>
- UNESCO, *Biodiversidad y diversidad lingüística*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/biodiversity-and-linguistic-diversity/>
- UNESCO, *Idiomas y plurilingüismo*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/languages-and-multilingualism/>
- UNESCO, *La diversidad lingüística en una selección de textos normativos de la UNESCO*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/linguistic-diversity-in-unesco-normative-texts/>

- UNESCO, *La UNESCO y los pueblos indígenas: una alianza para promover la diversidad cultural*, [en línea], Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135656M.pdf>
- UNESCO, *Lenguas en peligro*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/>
- UNESCO, *Los idiomas importan*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/flagship-project-activities/wsis-10-review-event-25-27-february-2013/feature-stories/languages-matter/>
- UNESCO, *Una metodología para evaluar el grado de vitalidad y peligro de desaparición que corre una lengua*, [en línea], Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/language-vitality/>
- UNESCO, *Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas*, [en línea], Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro convocado por la UNESCO, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183699S.pdf>
- Universala Esperanto-Asocio, *El esperanto en la actualidad*, [en línea], Disponible en: http://www.uea.org/informado/ghisdate/ghisdate_hispana.html
- Universitat Pompeu Fabra, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Disponible en: <http://www.upf.edu/integracionenamerica/derechoshumanos/>
- Zolla, Carlos; Zolla Márquez, Emiliano, *¿Qué es la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe?*, Programa Universitario México Nación Multicultural, Disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.html?c_pre=65&tema=13

LEYES Y DOCUMENTOS

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cámara de Diputados, *Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas*, [en línea], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>
- Centro de Información de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [en línea], Disponible en: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/pacto-internacional-de-derecho-1/>

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convención sobre los Derechos del Niño*, [en línea], Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Discapacidad/Conv_DNi%C3%B1o.pdf
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, [en línea], Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Carta de las Naciones Unidas*, [en línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/41/pr/pr26.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s=>
- Inter-American Development Bank, *Convenio 107 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957*, [en línea], Disponible en: <http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/pdocs/Convenio107.pdf>
- International Labour Organization, *Las normas de la OIT y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU*, [en línea], Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100794.pdf
- Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, [en línea], Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [en línea], Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, [en línea], Disponible: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/mexico_sp.pdf

- Organización de los Estados Americanos, *Convención americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>
- Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, [en línea], Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/4.DECLARACION%20AMERICANA.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, [en línea], Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>
- Organization of American States, *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, [en línea], Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/CP-doc_2878-97_coo1_esp.pdf
- Presidencia de la República, *Acuerdos de San Andrés 'Derechos y cultura indígena'*, [en línea], Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>
- s/a, *Declaración Universal de derechos lingüísticos*, [en línea], Disponible en: <http://www.linguistic-declaration.org/versions/espanyol.pdf>
- Secretaría de Gobernación, *Decreto promulgatorio de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997501&fecha=26/02/2007
- Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, [en línea], Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5058383&fecha=29/08/2008
- Sitio oficial, *United Nations Treaty Collection*, Dirección URL: <http://treaties.un.org/>
- UNESCO, *Convención para la salvaguarda del patrimonio inmaterial*, [en línea], Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>
- UNESCO, *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, [en línea], Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>
- UNESCO, *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005*, [en línea], Disponible en: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#RESERVES

SENTENCIAS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, [en línea], Sentencia del 29 de marzo de 2006, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, [en línea], Sentencia del 17 de junio de 2005, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, [en línea], Sentencia del 31 de agosto de 2001, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez vs. Honduras*, [en línea], Sentencia del 1 de febrero de 2006, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, [en línea], Sentencia del 23 de junio de 2005, Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

OTRAS FUENTES

- Entrevista a Tania Sortibrán, ex Jefa de Departamento de Fomento al Multilingüismo en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2010 a 2012), 21 de junio de 2013 (elaboración propia).
- Entrevista a Fernando Nava, ex Director del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas e Investigador del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, 27 de junio de 2013 (elaboración propia).
- Entrevista a Arnulfo Embriz, Director de Políticas Lingüísticas en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 28 de junio de 2013 (elaboración propia).