



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

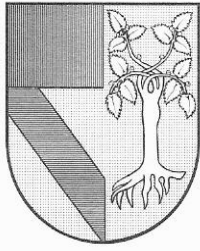
CAMPUS GUADALAJARA

MARÍA DEL PILAR PÉREZ SÁNCHEZ

MULTICULTURALISMO: DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.**

Zapopan, Jalisco, Febrero de 2009.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. MARÍA DEL PILAR PÉREZ SÁNCHEZ

Presente.

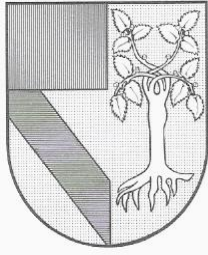
En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: “MULTICULTURALISMO: DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS”, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



DR. EDUARDO ISAIÁS RIVERA RODRÍGUEZ



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

17 de septiembre de 2008

Escuela de Derecho
Comité de Titulación

Por medio de la presente hago de su conocimiento que la tesis de la Srita. **Pilar Pérez Sánchez**, titulada "**MULTICULTURALISMO: DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS**", cumple con los requisitos de fondo y forma necesarios para ser, de mi parte, aprobada.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the typed name.

Mtro. Pedro de Jesús Pallares Yabur.

DEDICATORIA

“Cualquier convicción gana infinitamente a partir del momento en que otra alma cree en ella”

A MI ABUELO, POR SU EJEMPLO DE VIDA.

A MI MADRE, POR SU CONVICCIÓN Y ENTREGA.

A ESTEBAN, POR ENSEÑARME A TU CORTA EDAD LA ALEGRÍA DE CADA DÍA.

A MIS TÍOS CARLOS Y YOLA, POR DARME UNA OPORTUNIDAD DE SER MEJOR.

A EVA, POR SER MI MEJOR ALIADA, GRACIAS ALTER EGO.

A TI, POR HACERME VER UN MUNDO NUEVO, A PREOCUPARME POR MI Y ASÍ DEMOSTRAR LA DEBIDA CONSIDERACIÓN PARA AQUEL QUIEN ME CREÓ, PORQUE NUNCA DEJES DE PERSEVERAR.

Mirar al porvenir, al mundo entero, al alegre proyecto, al noble horizonte que merece la pena, es- hoy, mañana y siempre- la ley de los hombres jóvenes.

Florentino Pérez- Embid

*Para cada uno de sus sufrimientos, están todos los hombres
Condenados por igual modo al gemido,
La presencia del dolor del otro,
La insensibilidad del dolor propio.
¿Por qué no deben conocer su sino
ya que la pena nunca llega demasiado tarde
y la felicidad se esfuma con tanta rapidez?*

Thomas Gray

ÍNDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	6
I. Multiculturalismo y teoría constitucional	12
1. Concepto de Minoría, tipos de Minorías.....	17
2. Derechos Colectivos, Concepto y Tipos	21
II. Derechos de las minorías en el Ámbito Internacional	33
1. Cobertura Jurídica de los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	38
2. Casos decididos por la Corte Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	46
III. El Derecho de los Pueblos Indígenas en México	72
1. Análisis Constitucional de los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	77
2. Redistribución Electoral y Participación Política de los Pueblos Indígenas.....	87
IV. Tendencias y Propuestas Generales en Materia Indígena	102
1. Aportaciones al Derecho de Participación Política Indígena.....	104
CONCLUSIONES	107
ANEXOS	111
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

Es difícil encontrar estados cuyos ciudadanos compartan el mismo lenguaje o pertenezcan al mismo grupo étnico-social por lo que la idea de homogeneidad social, étnica y cultural existente entre cierto sector de la población es cuestionada por el dato proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas, y recogido por Will Kymlicka en su obra *Ciudadanía Multicultural*, poniendo de manifiesto que en los casi 190 Estados independientes del mundo coexisten más de 600 grupos de lenguas vivas y 5,000 grupos étnicos.¹ Esa idea de homogeneidad cambió a lo largo del siglo XX.

A partir de la segunda guerra mundial se desarrolló un amplio proceso de mundialización de relaciones, procesos y estructuras de: dominación y apropiación, antagonismo e integración. En poco tiempo, todas las esferas de la vida social dieron un giro radical en donde se han ido transformando instituciones y formas de pensar que debido a la globalización están en constante cambio, por ser la misma un proceso y no un hecho ya consumado.

La globalización actualmente en curso, se ha desarrollado desde decenios y siglos anteriores, de manera desigual en los diferentes continentes, extendiéndose por países socialistas y ex socialistas, presentando controversias ideológicas y prácticas que incorpora a la sociedad global en distintos niveles. Es un proceso socio histórico, político, económico y cultural que ha permitido la apertura de distintas perspectivas en estos temas, dándose en un mundo con luchas sociales, que expresan los movimientos de la historia mundial, con derrotas y conquistas en

¹ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona Paidós, 1996.

donde la caída del muro de Berlín² “ha significado el fin de un ciclo de lucha de clases a nivel mundial, iniciado simbólicamente con la Revolución Rusa”³.

Una vez finalizado un ciclo de luchas sociales se comienza otro en distintas perspectivas, la historia no llega a su fin; al día siguiente de la caída del Muro de Berlín comenzaron las controversias: la unificación de Alemania, la apertura de mercados en los países de Europa del Este desafiando las perspectivas de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos entre otros, la crisis constante en el Medio Oriente, las relaciones recíprocas de los países miembro de la Unión Europea cara a los países del Este Europeo, la relación de Estados Unidos y el Tercer Mundo, entre otras más así como los cambios en la geopolítica mundial, que ha visto emerger en el Este Asiático al bloque japonés así como a los conocidos pequeños tigres asiáticos⁴.

Como señala Jürgen Habermas en su obra *Que significa socialismo hoje?*, “...la caída del muro de Berlín no fue mas que una superación de un problema generado por el sistema”, las desigualdades no han terminado, las tensiones y contradicciones seguirán siendo la base de la vida de las Naciones y continentes.

Es imposible ignorar las condiciones inhumanas en las que viven millones de personas, las devastaciones de hambre en el tercer mundo, las expropiaciones culturales, el riesgo que sufre la naturaleza por el abuso excesivo del hombre, los atrasos económicos y sociales que padecen las personas con sus debidos costos sobre el medio ambiente social y natural. Estas realidades estaban ocultas por las capas ideológicas de la época, tensiones y antagonismos; que de la misma forma recrearon conceptos como el de Occidente y Oriente, que van más allá de ser realidades geográficas ya que se ven determinadas por las realidades históricas, sociales, culturales, económicas y políticas.

² 9 de Noviembre de 1989

³ IANNI, Octavio, “*La sociedad global*”, siglo XXI editores, 4ª ed. 2004, México.

⁴ Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, y Singapur.

El proceso de globalización es también un proceso cultural y civilizador en donde las sociedades modernas son crecientemente multiculturales, lo que no significa una pérdida de identidad, sino una necesaria conservación de la identidad y el estado de pertenencia de la persona entre la vasta diversidad, para que puedan sentirse identificados con los problemas que les rodean y participar en ellos.

Hoy en día todo parece llevar en su seno la propia contradicción. Vemos que las máquinas, dotadas de la propiedad maravillosa de reducir y hacer más fructífero el trabajo humano, provocan el hambre y el agotamiento del trabajador. Las fuentes de riqueza recién descubiertas se convierten, por obras de un extraño maleficio, en fuentes de privaciones. Los triunfos del arte parecen adquiridos al precio de cualidades morales. El dominio del hombre sobre la naturaleza es cada vez mayor, pero al mismo tiempo el hombre se transforma en esclavo de otros hombres o de su propia infamia. Hasta la pura luz de la ciencia parece brillar solitariamente sobre el fondo tenebroso de la ignorancia. Todos nuestros inventos y progresos parecen dotar de vida intelectual a las fuerzas materiales mientras reducen la vida humana al nivel de una fuerza material bruta. Este antagonismo entre la industria moderna y la ciencia por un lado, y la miseria y la decadencia por otro, entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de nuestra época, es un hecho palpable, abrumador e incontrovertible.⁵

Ante este panorama, no podemos concebir el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de los Derechos Humanos, que le permitan vivir dignamente. “Ser pobre es algo más que no percibir cierto ingreso o tener determinado nivel de escolaridad; es ser incapaz de aportar y recibir de otros el sentido personal de vida digna y las posibilidades de compartir una vida que merece la pena vivirse, contarse, repetirse y celebrarse”.⁶

La concepción y desarrollo en los últimos siglos de los derechos humanos ha desatado una gran variedad de teorías, discusiones filosóficas y estudios jurídicos que han evolucionado en una serie de cuestiones dogmáticas, plasmadas en tratados internacionales que poco a poco se están convirtiendo, en ley suprema de la

⁵ MARX, Karl; “*Discurso pronunciado na festa do People’s Paper*”, el día 19 de abril de 1856, publicado en Karl Marx y Federico Engels, Textos, 3 vols. São Paulo, Edições Sociais, 1977, vol III, pp. 298-299

⁶ PALLARES YABUR, Pedro de Jesús en el artículo titulado *La Pobreza en México y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, presentado como ponencia en la Universidad de Ottawa. Año 2005 Marx, Karl; “*Discurso pronunciado na festa do People’s Paper*”, el día 19 de abril de 1856, publicado en Karl Marx y Federico Engels, Textos, 3 vols. São Paulo, Edições Sociais, 1977, vol III, pp. 298-299

Comunidad Internacional, buscando de esta manera medios eficaces y tendientes al crecimiento de las Naciones.

Entre las discusiones que se han generado se encuentra la que tiene por objeto el estudio de los Derechos de las Minorías, de importante mención porque a partir del final de la guerra fría, los conflictos etnoculturales se convirtieron en la fuente más común de violencia política en el mundo, sin que se vislumbren hasta ahora síntomas de una situación de cambio.⁷

Sin embargo, como señala Will Kymlicka en su obra *Ciudadanía multicultural* “los derechos de las minorías no pueden subsumirse bajo la categoría de derechos humanos, simplemente porque las pautas y procedimientos tradicionales vinculados a los derechos humanos no son capaces de resolver las controvertidas cuestiones relativas a las minorías culturales”⁸.

Así encontramos que el derecho a la libertad de expresión no nos dice cuál es la política lingüística adecuada, el derecho a votar no nos dice cómo deben trazarse las fronteras políticas o cómo deben distribuirse los poderes entre los distintos niveles de gobierno; el derecho a la movilidad y libre circulación nada dice sobre cómo debe ser una política adecuada de inmigración y nacionalización.

Hasta que no se resuelvan las cuestiones relativas a los Derechos de las Minorías hay pocas esperanzas de que pueda restaurarse la paz o de que haya un respeto a los Derechos Humanos básicos, por lo que no es de sorprender que los Derechos de las Minorías estén recuperando una posición preponderante en las relaciones internacionales.⁹

⁷ Cfr. SIGLER 1983; GURR, 1993; VAN DYKE 1977.

⁸ Vid. KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996.

⁹ Vgr. Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales (1991), el nombramiento de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (1993) por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE); Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992), y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006) dado por las Naciones Unidas.

Dentro de esas minorías, encontramos a los grupos indígenas que en la actualidad pareciera que tienen mayores posibilidades de actuación pública, en cuanto que se trata de diversos grupos sin sujeción a una autoridad central o única, y que a pesar del reclamo de diversos principios, existen al mismo tiempo elementos de unidad y cohesión.

La aparición del Derecho Indígena tiene que motivar la reformulación del pensamiento jurídico, la cual es más factible que se dé a partir de los problemas que representan la pluralidad democrática y la globalización mundial. Dicha reformulación deberá cuestionar la forma de pensar de muchos abogados; buscando replantear cuestiones relativas a: la “objetividad” del Derecho, las respuestas jurídicas correctas, la jerarquización de valores contenidos en normas constitucionales, etc.

En México, la constitucionalización de los derechos indígenas ha traído grandes discusiones públicas, que no han adquirido fuerza de discusiones jurídicas por la falta de categorías necesarias entre los juristas mexicanos, para comprender las propuestas indígenas. Dentro de estas discusiones se cuestiona si la función de los nuevos preceptos constitucionales incluidos mediante la reforma del artículo 2º y 41 Constitucional, se agotará o no en una vertiente programática, es decir si son o no efectivos, en vistas de una mejora para los grupos indígenas.

Hasta ahora se han esbozado problemas, para los cuales no hay respuestas simples o fórmulas mágicas que resuelvan todas estas cuestiones, en las que debe emplearse un criterio que vaya más allá de una disposición legislativa y descubra detrás de cada norma un rostro, entendiendo que los Derechos de las Minorías deben coexistir con los Derechos Humanos y, a la vez saber que los primeros están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social.

En nuestro país los grupos indígenas son grupos vulnerables que durante años se han tenido en el olvido y con la reforma constitucional se ha querido posar de nuevo los ojos en ellos, más este sólo ha sido el principio de un largo recorrido

que nos lleva a preguntarnos ¿está el grupo indígena equitativamente representado en la vida política del país conforme a los artículos 2º y 41 constitucional?, ¿de qué manera se garantizan los derechos políticos de las minorías indígenas culturales en nuestro país, los cuales han sido reconocidos en tratados internacionales y en la propia Constitución?

Al ser nuestra nación una Entidad Multicultural no debemos pasar por alto la situación que nos rodea y de esta manera, tengamos en nuestras manos la oportunidad de hacer un reino más pacífico en el mundo moderno, como el que profetizó Isaías: un reino en el que el amor, reemplazará la hostilidad y la competencia entre los humanos y el mundo natural.

CAPITULO I. MULTICULTURALISMO Y TEORÍA CONSTITUCIONAL

La diversidad cultural que existe en la mayoría de los países, plantea una serie de cuestiones importantes y potencialmente divisivas. Minorías y mayorías, se enfrentan respecto a temas de autonomía regional, derechos lingüísticos, representación política, reivindicaciones territoriales, el currículum educativo, entre otros. De esta manera se constata que la “homogeneidad social en la que se basó la construcción de los Estados Nacionales no fuera más que una excesiva idealización que no parecía tener demasiado respaldo sociológico”.¹⁰

Son diversidades, heterogeneidades y contrariedades, mezcladas en grandes proporciones; en provincias y naciones, a nivel continental y mundial, nos encontramos ante una Sociedad Global que de acuerdo a Octavio Ianni: “puede ser vista como una nueva y aún poco conocida totalidad histórica y lógica, en el seno de la cual todo se recrea, en otras palabras, con base en nuevas determinaciones.”¹¹ Éste es el horizonte en el que individuos, grupos, clases, etnias, minorías, nacionalidades y otras categorías subalternas adquieren otras perspectivas.

La estructura de las sociedades modernas, se ha visto crecientemente afectada por el fenómeno de la multiculturalidad, algo que plantea nuevos conflictos y cuestiones, en la medida en que las minorías étnicas y nacionales piden que se reconozca y apoye su identidad cultural.

Ante este nuevo problema social nos damos cuenta de nuestra falta de preparación teórica, este nuevo problema con sus conflictos y cuestiones contiene

¹⁰ CARBONELL, Miguel, *¿Se justifican las fronteras en el siglo XXI?*, Revista “Este País tendencia y opiniones”, Diciembre 2006, número 189.

¹¹ IANNI, Octavio, *La sociedad global*, Ed. siglo XXI, 4ª edición, México, 2004

algunos capítulos fundamentales: “1) creación de un nuevo derecho internacional que sea capaz de llevarnos hacia un gobierno mundial eficiente, sin graves rupturas con las tradicionales culturas nacionales, es decir, capaz de ser el tutor de las nuevas culturas nacionales en formación; 2) reestructuración de la ciudadanía en los estados nacionales de modo que **hospeden** a los nuevos sujetos que vienen **de abajo** o que llegan **de afuera**, evitando tanto los complejos de inferioridad de los recién llegados como el efecto de desestabilización de los valores que la civilización moderna acarrea consigo; 3) la consecuente promoción de una cultura realmente abierta que haga posible la integración sin **destrucción cultural** y que haga posible, por lo mismo, una propuesta constructiva para la integración permanente y, en especial, para lo que se podría llamar autorreducción de demanda, o aún mejor, el control cultural colectivo de la demanda; y 4) despontecialización de los radicalismos intelectuales (y a largo plazo también políticos) que hoy se nutren precisamente de la discriminación o tan sólo de la marginación, y que desembocan en los integralismos políticos, en los fundamentalismos religiosos, en los relativismos nihilistas.”¹²

Para entender la sociedad multicultural hay que tomar en serio el pluralismo y para lograrlo se debe recuperar el sentido del mismo. El pluralismo es pues, un elemento central de legitimidad democrática, es condición *sine qua non* de la democracia misma y su expresión primera son los partidos políticos.

Esa legitimidad de acuerdo a Luis Prieto Sanchís, deriva de su vinculación a la igualdad y a la libertad, en donde la interferencia negativa o prohibitiva de los poderes públicos afecta libertades y por ende al pluralismo. Cuando esa interferencia tiene un carácter positivo o proteccionista se pone en peligro el principio de igualdad y es esta interferencia la decisiva ya que el pluralismo exige un modelo intercultural en donde haya un diálogo entre diversos grupos.

¹² CERRONI, Umberto “A recomposição do moderno”, Novos Rumos, año 6, núm 20, São Paulo, 1991, pp. 37-42, cita de la p. 38

Dichas interferencias se materializan al impedir o dificultar el acceso de individuos y grupos a una participación política, social, cultural, económica, sindical, etc., en condiciones de igualdad.¹³

Por lo que el desafío del pluralismo para la democracia es la superación de la homogeneidad, en el pensamiento político, como señala Javier de Lucas en su ensayo *Reivindicaciones de las Minorías*: “el pluralismo es el marco mismo de la convivencia social, en donde se encuentran diferentes visiones del mundo, diversas identidades culturales, distintos códigos valorativos; que permiten que la sociedad se enfrente al reto del multiculturalismo que es aquel que enriquece la diversidad de propuestas valorativas, conocerlas y comprenderlas aumentando nuestra formación, autonomía, es decir educar en el diálogo intercultural.”¹⁴

Por las diferentes distinciones que abarca el término y que a la postre puede resultar confuso, concretaré en dos amplios modelos dicha diversidad cultural como lo hace Kymlicka, distinguiendo así entre Estados Multinacionales y Estados Poliétnicos¹⁵.

Estados Multinacionales: se distinguen porque la diversidad cultural que existe surge de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas en un Estado mayor. A estas culturas incorporadas se les conoce con el nombre de “minorías nacionales”, cuyo objetivo es seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria exigiendo formas de autonomía o gobierno.

Estados Poliétnicos: la diversidad cultural proviene de la inmigración individual y familiar; a los incorporados se les conoce como “grupos étnicos”, quienes

¹³ Cfr. Ensayo sobre los *Derechos Sociales y el Principio de Igualdad Sustancial*, (2000) en CARBONELL, Miguel, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹⁴ Véase *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, 2ª. Ed, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

¹⁵ Cfr. KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996.

desean integrarse a la sociedad de la que participan y se les acepta como miembros de pleno derecho.

Por supuesto estos modelos son generales, se tendrá que estudiar cada caso en específico para lograr una mayor refinación, a través del análisis y la fundamentación. Para el caso en concreto, nos parece acertada la descripción que hace el autor de los dos modelos de diversidad cultural. Resulta obvio que un único país puede ser a la vez multinacional y poliétnico como lo son Estados Unidos o Canadá.

De esta manera colocamos a México en el primer apartado como Estado Multinacional, compuesto por minorías nacionales; reconocidas en el artículo 2° de la Constitución Política: “ La Nación tiene una **composición pluricultural** sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”¹⁶

Es claro que la fuente de pluralismo cultural que se reconoce en nuestra Constitución es la coexistencia dentro del Estado, de más de una nación que ocupa un territorio y que comparte una lengua y una cultura determinada. Esto no lo excluye de tener otras fuentes de pluralismo cultural como lo es la inmigración pero no es algo que caracterice a nuestro país porque la mayoría de esos inmigrantes están de tránsito con destino a los Estados Unidos de América.

En este trabajo no se emplea el término de cultura (multicultural) como un sinónimo de diversidad de costumbres, ni se alude a la civilización de un pueblo; sino como ya lo dimos a conocer un multiculturalismo derivado de diferencias nacionales y étnicas; así los grupos como los homosexuales, los discapacitados, las mujeres,

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2004.

los niños, las personas de la tercera edad entre otros, se les conoce como *nuevos movimientos sociales*¹⁷ ya que pueden ser marginados tanto de su grupo étnico como de su propia sociedad nacional.

Como ya establecimos anteriormente, encontraremos grupos culturales que no se adecuen en su totalidad a las definiciones de minorías nacionales y grupos étnicos. La mejor manera de asegurar que ningún tipo de grupo acabe siendo invisible es hacer una clara distinción de ellos.

La diversificación en nuestro país podemos verla reflejada en el grupo de indígenas que va entre los 8 y 11 millones de una población de 103 millones de habitantes¹⁸, distribuidos en cerca de 20 mil localidades, representando la mayor riqueza de la nación al aportar recursos humanos, naturales, territoriales y culturales, a pesar de ser los más pobres de los mexicanos. Dicha composición pluricultural se plasmó recientemente en el artículo 2° de la CPEUM como señalé anteriormente.

Ésta es una novedad para los textos constitucionales, en donde el escaso interés por parte de los constitucionalistas se veía reflejado en la ausencia de legislación por temor a un posible rompimiento de la universalidad de los derechos humanos o la igualdad de los mismos al identificar a las minorías con un comunitarismo; otra razón por la cual no se habían incluido es que habían sido estudiados por filósofos y antropólogos más que por juristas logrando así poco avance para que en el texto constitucional fueran reconocidos estos derechos.

La inclusión de este tema en el constitucionalismo de reciente factura, ha permitido el debate sobre el multiculturalismo y el estatus que deben tener las minorías étnicas y culturales: “la multiculturalidad o es constituyente o no es más que coartada de una situación además potencialmente todavía genocida. No nos

¹⁷ KYMLICKA, Will. *Op. Cit.*

¹⁸ OLIVER, Isabel; *Desde el silencio*, Data Este País, Enero 2007, Núm 190 Según datos del Instituto Nacional Indigenista, en el país habitan más de 11 millones de indígenas, mientras que las cifras del INEGI marcan 8.3 millones.

escandalicemos cándidamente luego cuando nos hallemos ante genocidios consumados.”¹⁹

La exigencia que hacen el pluralismo y el multiculturalismo es el de “una nueva respuesta en términos de igualdad desde la diferencia”²⁰; y si no se tiene esta visión será muy difícil el estudio de los derechos de las minorías. La intervención de los juristas ha sido de vital importancia para que se hayan adoptado como derechos fundamentales limitando así el poder de las mayorías, sin embargo; no es un tema meramente teórico por lo que deben resolverse cuestiones prácticas²¹, como señala Kymlicka: “Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad”.

Queda de manifiesto pues que una de las mayores dificultades del multiculturalismo es su aplicación a la realidad que en algunos estados como el mexicano puede ser muy compleja, por lo que en los siguientes apartados del presente capítulo se tratarán de explicar algunos temas como el concepto de minoría, los tipos, derechos colectivos para evitar en la medida de lo posible cualquier clase de problema conceptual.

1. Concepto de Minoría, tipos de Minorías

El debate de las minorías es tanto de corte filosófico como jurídico, cuestiones que en muchos casos serán mejor abordadas desde el análisis antropológico, sociológico o histórico que se realice, por ejemplo ¿deben reconocerse derechos colectivos que no puedan ser asignados a todos los grupos?, ¿Cómo se da la determinación de los grupos relevantes para la asignación de derechos colectivos, quién está facultado para realizar dicha determinación?, etc.

¹⁹ CLAVERO, Bartolomé; *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, ed. Siglo XXI, México.,2002.

²⁰ DE LUCAS Javier, *Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico- políticas de las minorías*, Derechos sociales y derechos de las minorías, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2004.

²¹ Temas como derechos lingüísticos, autonomía regional, representación política, currículo educativo, reivindicaciones territoriales, política de inmigración y naturalización entre otros.

El derecho debe ayudarnos a determinar el sujeto en este caso las minorías y al objeto que serán los derechos colectivos de las mismas, la ausencia de definiciones claras de ambos conceptos es lo que ha provocado este gran debate²², el cual no debe impedirnos avanzar en el estudio de este tema tan rico y poco explorado.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término minoría proviene del latín *minor* y hace referencia “a la parte menor de las personas que componen una nación, ciudad o cuerpo”; y así para materia internacional lo define como “parte de la población de un Estado que difiera de la mayoría de la población por la raza, la lengua o la religión”²³. Es un hecho que el término hace referencia a un número menor en este caso de personas que por ciertas circunstancias o cualidades, se encuentran en esa posición de inferioridad, que les permite agruparse al tener algo en común.

Si bien es cierto, que el objetivo de este trabajo no es definir el concepto de minoría ni establecer que derechos son objetos de protección para éstas, es necesario saber con claridad a que hacen referencia estos términos. He tomado la opinión de algunos autores reconocidos en la materia que tratan de definirlo y así establecer una clasificación de las minorías.

Paolo Comanducci y Alessandro Pizzorusso, establecen que existe una minoría cuando se presentan dos grupos humanos contrapuestos en una comunidad determinada, por razones económicas, culturales o de otro tipo; en donde la minoría será aquel grupo que se encuentre en desventaja numérica.²⁴

²² Fundamentación correcta de los derechos colectivos, su compatibilidad con los derechos individuales incluso con el principio de universalidad de los derechos fundamentales (...)

²³ Diccionario de la Lengua Española, Ed. ESPASA, Tomo II, 2001.

²⁴ COMANDUCCI, Paolo; *Quali minoranze? Quali diritti? Prospettive di analisi e classificazione*; en Vitale E., *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Turín, Rosenberg & Sellier, 2000.

PIZZORUSSO, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Turín, 1993.

De acuerdo a estos dos autores estamos ante dos nociones de minorías: *by force* y *by will*²⁵. Las primeras se distinguen de las segundas por su formación ya que se constituyen en contra de la voluntad de sus miembros, en cambio las minorías *by will* rechazan la inclusión forzosa.

A su vez se distinguen dos tipos de las minorías *by force*, las *políticas* que Comanducci define como “los conjuntos de individuos que, dependiendo el voto, se encuentran en (...) inferioridad numérica respecto a otros conjuntos de individuos en un cuerpo electoral (...) etc.”²⁶ y las *culturales* que están formadas por un conjunto de individuos que se encuentran en una situación de desventaja frente a otro conjunto de individuos, no atiende a la inferioridad numérica sino a condición de menor poder por distintas razones que según Comanducci pueden ser “históricas, económicas, políticas o de otro tipo, y dependiendo de sus características raciales, sexuales, éticas, lingüísticas, etc.”²⁷

Las minorías *by will* están formadas por las minorías *culturales by force* en la medida que estén formadas por grupos que den importancia y cierto valor a sus diferencias con la mayoría, exigiendo un respeto por tal diversidad, no pretenden homologarse con los modelos culturales de quien detenta el poder sino que desean seguir siendo grupos minoritarios.

Nos encontramos también con otro tipo de clasificación que hace Miguel Carbonell.²⁸ De acuerdo a su duración en el tiempo se pueden dividir en: *ocasionales* y *tendencialmente permanentes*, como su nombre lo indica las primeras son el resultado de de decisiones que pueden ser alteradas en un espacio de tiempo corto, por ejemplo las votaciones en asambleas, parlamentos, etc.; en donde el grupo de oposición es la minoría *ocasional*, que bien podrían identificarse con las minorías

²⁵ PIZZORUSSO, A. , *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giufré, Milán, 1967.

²⁶ COMANDUCCI, Paolo. Id.

²⁷ COMANDUCCI, Paolo. *Op. Cit.*

²⁸ CARBONELL, Miguel; *La constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2002.

by *force políticas* de las que ya hablamos anteriormente. Por su parte las segundas, están conformadas por rasgos que no varían demasiado con el paso del tiempo por lo que coincidirían más con las minorías *culturales*.

Otra distinción dentro de las minorías es la que da Will Kymlicka y de la que ya hicimos mención en páginas anteriores, al distinguir entre *minorías nacionales* y *grupos étnicos*. En donde el origen de la diversidad cultural es lo que marca la diferencia, de tal forma que si tal diversidad se da como resultado de la incorporación de culturas que previamente tenían un autogobierno a un Estado, y puede ser de manera involuntaria (conquistas, invasiones, cesiones de territorio etc.) o voluntaria (federaciones o confederaciones). De esta manera se forma lo que se conoce como *Estado Multinacional*.

Por su parte los *grupos étnicos* surgen como resultado de la inmigración individual y familiar, que suelen reunirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, que no tienden a una separación del grupo mayoritario, buscan mantener su cultura.²⁹ Y al estado del que forman parte se le conoce como *Estado Poliétnico*.

Como pudimos ver en estas definiciones hay elementos en común que son fundamentales, como el tener una conciencia minoritaria, el ejercicio de las respectivas reivindicaciones; así como los rasgos de identidad ya sean de tipo religioso, lingüístico, etc. Todo esto sirve para identificar qué grupos son relevantes para la asignación de derechos colectivos.

Siguiendo la clasificación de Kymlicka por parecernos, la más desarrollada al abarcar los elementos que han mencionado los distintos autores aquí mencionados; los grupos indígenas de los que hacemos mención en este trabajo pertenecen a las

²⁹ Vid. KYMLICKA, Will; *Op. Cit.*, p. 25.

minorías nacionales haciendo de la República Mexicana un Estado Multinacional sin descartar como ya dijimos otras fuentes de diversidad cultural.

Una vez identificado nuestro concepto de minoría, estableceremos el de los derechos colectivos a los cuales se hace mención en razón del grupo que tutelan.

2. Derechos Colectivos, Concepto y Tipos

El desafío del multiculturalismo consiste en acomodar las diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible³⁰; dado que la mayoría de las democracias liberales como ya dijimos son multinacionales o poliétnicas; o ambas como ejemplificamos en el Caso de Canadá. Uno de los principales instrumentos para acomodar tales diferencias han sido los derechos civiles y políticos de los individuos, a través de estos derechos comunes se da una protección que la mayoría de las veces es suficiente para los integrantes de la sociedad, y que es independiente de su pertenencia de grupo.³¹

Sin embargo; en muchos países esas diferencias culturales se han protegido con medidas que van más allá de los derechos comunes de ciudadanía, los llamados derechos especiales en razón de grupo, que autores como Iris Young denominan "*ciudadanía diferenciada*"³², y encuentran su justificación en la imposibilidad de esos grupos (minoritarios) de cumplir sus pretensiones únicamente a través de los derechos civiles y políticos individuales.

³⁰ Cfr. GUTMANN, Amy; "The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics", *Philosophy and Public Affairs*, 22/3, pp. 171-206, 1993.

³¹ A partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, dejaron de ser una cuestión interna exclusiva del Estado y pasaron a formar parte del panorama internacional. En todos los Estados democráticos que se precien de serlo, los derechos humanos se han convertido en una escala de evaluación de la legitimidad de los poderes públicos, son un referente inexcusable de la modernidad como diría Norberto Bobbio son "signo de los tiempos" actuales.

³² YOUNG, Iris Marion; "*Polity and Group Difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship*", *Ethics*, 99/2, pp. 250-274; 1989.

De no existir dicha imposibilidad, sería injustificado plantearse el tema de los derechos de “ciudadanía diferenciada” que se han descrito por la doctrina como “derechos colectivos” mas que no debemos confundir con derechos ejercidos por las colectividades, sin duda es una categoría extensa que bien podría abarcar las reivindicaciones hechas por sindicatos por ejemplo pero que no es tema de este trabajo.

Dentro de los derechos en razón de grupo encontramos dos tipos de reivindicaciones: el *disenso interno* y las *decisiones externas*, también conocidas como “restricciones internas” y “protecciones externas” respectivamente. Las *restricciones internas* implican relaciones intragrupalas en donde las libertades civiles y políticas de los miembros del grupo se ven restringidas el problema en este caso surge cuando el grupo trata de usar el poder gubernamental para restringir la libertad de sus miembros; en cambio las *protecciones externas* implican relaciones intergrupales lo que permite que el grupo o minoría limite el impacto de las decisiones de la sociedad a la que pertenece.³³ Las primeras imponen a la gente la obligación de mantener su forma de vida, aun cuando no la hayan elegido voluntariamente a diferencia de las segundas que ofrecen mantener a las personas esa formas de vida si así lo prefieren.

Los derechos colectivos también son conocidos como derechos especiales en razón de grupo, derechos específicos de acuerdo a la pertenencia o derechos de ciudadanía diferenciada por nombrar algunos. En base a esto y tomando en cuenta los elementos que han dado los distintos autores propongo la siguiente definición para los mismos como:

“ Aquellos derechos que tienen los individuos en razón a su pertenencia a un grupo o comunidad, para reivindicar aspiraciones que no pueden lograrse a través de los mecanismos de los derechos individuales; tales reivindicaciones pueden ser

³³ Vid. KYMLICKA, *Op. Cit.* pp. 58-71.

de dos tipos internas y externas, las primeras son en contra de sus propios miembros y las segundas en contra de la sociedad en la que ese grupo está englobado; y que tienen por objetivo proteger la estabilidad de ese grupo o comunidad a través de bienes que no son individualizables.”

Establecida la definición de los derechos colectivos, enuncio los tipos de derechos culturales o colectivos más importantes por estar presentes en discursos y políticas de los Estados Multiculturales, según una parte de la doctrina entre ellos, Jacob Levy³⁴

a. EXENCIONES

Son aquellos derechos que liberan de algún cargo u obligación que dificultan o impiden las prácticas culturales de la minoría en cuestión por ejemplo quienes profesan la religión judía y piden que se les exima del cierre dominical obligatorio de los comercios en los países en los que tal medida existe, como lo es Gran Bretaña.

b. ASISTENCIA

Consistente en los medios o la ayuda que se presta al grupo minoritario para un determinado fin, que normalmente se traduce en subvenciones para impulsar la difusión de la propia lengua, formación de asociaciones étnicas entre muchas más. Este es un derecho que debe fomentarse para conservar la identidad cultural del grupo étnico o minoría, así en nuestro país los pueblos originarios se distribuyen en 64 diferentes etnias y hablan más de 90 lenguas³⁵; por lo que sería importante fortalecer este derecho de Asistencia.

³⁴ Cfr. Varios Colaboradores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Tomo I, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.

³⁵ Cfr. AGUAYO QUEZADA, Sergio; *México en cifras*, ed. Grijalbo, México, 2002.

c. AUTOGOBIERNO

Es la potestad con la que cuentan las minorías para regirse mediante normas y órganos de gobierno propio; por ejemplo las demandas de secesión, la autonomía jurisdiccional, etc.

d. REGLAS EXTERNAS

Son las limitaciones de las decisiones de la sociedad, en las que la minoría se ve englobada, con la finalidad de proteger la existencia y la identidad del grupo étnico o la minoría nacional.

Estos derechos son conocidos por Kymlicka como *protecciones externas*. Algunos ejemplos de estas reglas externas son: la prohibición de adquirir propiedades de los miembros de la minoría, las restricciones al idioma inglés en la provincia de Québec, entre otras más.

e. REGLAS INTERNAS

Estas reglas se traducen en las restricciones hacia el interior del grupo de sus libertades civiles y políticas, obviamente tales restricciones son libres de exigirse por parte de los grupos, en nombre de la solidaridad del grupo. Así algunos ejemplos son: prohibiciones de no contraer matrimonio con personas que no pertenezcan al grupo, la obligación de ir a una determinada iglesia (...). También conocidas por Kymlicka como *restricciones internas*.

Estos derechos de las minorías han sido ampliamente criticados cuando suponen la preservación *jurídica* de una serie de prácticas que serían reprochables desde el punto de vista moral. Como atinadamente señala Garzón Valdés: “si la conservación de la identidad o de la unidad familiar

(solidaridad) depende de prácticas crueles y denigrantes (...) esa identidad o esa unidad carece de toda justificación desde el punto de vista moral³⁶

f. RECONOCIMIENTO- OBLIGATORIEDAD

Es la aceptación por parte del sistema jurídico de la mayoría, de las prácticas jurídicas de los grupos étnicos y minorías así como la exigibilidad de las mismas. Está muy ligado al derecho de autogobierno.

g. REPRESENTACIÓN

Este derecho hace referencia a la adecuada manifestación de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías. La cual debe estar garantizada por el propio sistema jurídico, evitando que estos grupos sean ignorados en decisiones que afecten globalmente al país. Por ejemplo: reservar un determinado porcentaje de los puestos electivos a los miembros de la minoría; delimitar los distritos electorales de tal forma que las minorías fueran mayoría dentro de un determinado distrito, con lo cual se les daría la oportunidad de elegir a un representante afín a sus preocupaciones, pero sin limitarlas a la elección de los miembros de su grupo.³⁷

h. DEMANDAS SIMBÓLICAS

Consiste en las peticiones hechas por el grupo étnico o la minoría en cuestión, las cuales deben estar relacionadas con los elementos simbólicos que los caractericen y permitiéndoles preservar su cultura e identidad a través de dichas demandas simbólicas y que se pueden dar en el ámbito de las

³⁶ GARZÓN VALDÉS, Ernesto; "Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural", *Claves de razón práctica*, núm. 74, Madrid, Julio- Agosto de 1997.

³⁷ Cfr. SULLIVAN, Kathleen M., "Representation of racial minorities", en Brinkley, Alan, Polsby, Nelson W. et al., *The New Federalist Papers. Essays in Defense of the Constitution*, Nueva York, Londres, W.W. Norton and Company, 1997.

festividades, himno nacional y la historia oficial por mencionar algunos ejemplos.

De este listado dado por Levy, podemos distinguir que hay derechos que en principio tienen los individuos por pertenecer a una cierta comunidad y derechos que sólo tienen sentido cuando se les otorga al grupo y no a cada individuo. Existen diferentes opiniones acerca de los tipos de derechos colectivos y el objeto de los mismos, hay quienes señalan que los derechos colectivos tienen por objeto bienes que les son útiles a los individuos en la medida que pertenecen a un grupo.

Atendiendo a esta última opinión damos la clasificación que ha establecido Will Kymlicka sobre los *derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal*, que como ya bien señalamos es el mejor término para denominarlos, dada la categoría extensa y heterogénea del término “derechos colectivos”, estos derechos son medidas especiales orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas, en donde al menos existen tres³⁸:

1. DERECHOS DE AUTOGOBIERNO

Es el derecho que tienen las minorías nacionales y grupos étnicos, que habitan en un Estado Multinacional o Poliétnico según sea el caso, de decidir acerca de la formación de su estatuto político, de manera que no puedan ser desestimados o sobreestimados por la mayoría en decisiones particularmente importantes para su cultura.

Este derecho está reconocido de una manera limitada en la Carta de las Naciones Unidas: “todos los pueblos tiene derecho a la

³⁸ Vid. KYMLICKA, Will; *Ciudadanía Multicultural*, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1996.

autodeterminación”³⁹. Se dice que ha sido reconocido de forma limitada, ya que no se establece quién entra en la categoría de pueblos y en la práctica este derecho se le ha reconocido sólo a las colonias de ultramar a pesar de la insistencia de las minorías nacionales por ser reconocidas como <<pueblos>>⁴⁰.

Esta delegación de poderes a las minorías nacionales, es reconocida a menudo a través de algún tipo de federalismo, que reparte poderes entre gobierno central y subunidades federales, trazando los límites de dichas subunidades de tal forma que la minoría nacional fuera mayoría en esa unidad territorial.⁴¹

Otra forma de velar por este derecho es el de las reservas muy utilizada en países como Estados Unidos y Canadá para los Pueblos Indígenas; en el primero recibe el nombre de reservas tribales y en el segundo reservas para las bandas indias, se ofrece protección contra el poder económico y político de la sociedad predominante para enajenar o expropiar tierras perteneciente a las minorías indígenas.

A diferencia de los derechos poliétnicos y de representación, los derechos de autogobierno tienen como reivindicación básica, el reconocimiento de más de una comunidad política por lo que consecuentemente el Estado debe admitir que estas minorías tienen sus propios derechos históricos, territorios y facultades para gobernarse por sí mismas.

El sentimiento de ser una nación distinta dentro de un país mayor resulta potencialmente desestabilizador, llegando a ser tentador el ignorar

³⁹ Art. 1 de la **Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.**

⁴⁰ Diversos Pueblos Indígenas han defendido este derecho ante las Naciones Unidas con la misma Carta, vgr. Mikmaq Tribal Society V. Canada, 1984, UNDoc. E/CN. 4/Sub.2/204.

⁴¹ Vgr. Qubequenses en Quebec.

estos derechos a nivel Constitucional, sin embargo; el negar esos derechos desequilibraría de igual manera a la Nación por la posibilidad de fomentar sentimientos de recesión e incluso de secesión. Proporcionar autonomía local se ha considerado como una medida para reducir conflictos violentos⁴².

En algunos casos la secesión es deseable, si se hace de forma pacífica, hay diversos autores que son proclives a la misma entre ellos John Stuart Mill, Michael Walzer y David Miller, y no debe ser vista como una catástrofe política y moral para las Naciones, estos autores coinciden al decir que en caso de no poder conciliar una *ciudadanía o una cultura nacional única*, porque las minorías no estén dispuestas a asimilarse deben separarse hay casos en los que las identidades nacionales “son ya tan fuertes que lo que realmente tenemos son dos nacionalidades separadas viviendo una al lado de la otra”⁴³

Un claro ejemplo de lo anterior, fue la separación de Noruega de Suecia en 1905, actualmente son dos democracias saludables. Lo mismo podría pasar con Québec si logra su separación del resto de Canadá. Aunque no es deseable ni posible en todos los casos, cuando por diferentes circunstancias las minorías nacionales presenten dificultades para construir Estados independientes viables, como lo es en el caso de los pueblos indígenas o en caso de no poder realizar la separación de manera pacífica. No se puede pasar por alto lo que manifiesta Will Kymlicka respecto a la finalidad de la secesión consistente en reordenar el modelo y tamaño de los grupos, por lo que raramente crea Estados-nación homogéneos, si es que alguna vez lo ha hecho.

El problema que se genera con esta reivindicación no puede encontrar su solución, mas que en el seno de la unidad social, identificar los principios

⁴² En México se reconoce el derecho de autogobierno de las comunidades indígenas, a través de la libre determinación y la autonomía, como se establece en el numeral 2° del texto Constitucional.

⁴³ MILLER, David, *Market, State and Community: The Foundations of Market Socialism*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

que permitan la afinidad en un Estado democrático multinacional. Como expresó Henri Bourassa sobre el desarrollo de la nación francocanadiense “debe producirse paralelamente al desarrollo de un patriotismo más general que nos unifique sin fundirnos”⁴⁴.

2. **DERECHOS POLIÉTNICOS**⁴⁵

El objetivo de estos derechos es la integración de los grupos étnicos y las minorías en el conjunto de la sociedad, reconociéndoles sus prácticas culturales y religiosas, lengua, y en general las particularidades que los hacen ser minoría, siempre que no sean un obstáculo a las instituciones del Estado del que forman parte.

Estos derechos pueden traducirse en apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos o religiosos, al igual que el derecho de autogobierno estas reivindicaciones no son temporales. Estos derechos reivindican el hecho de que la comunidad política es culturalmente diversa.

Por citar algunos casos, en Estados Unidos los judíos ortodoxos han reivindicado el derecho a vestir la *yarmulka* durante el servicio militar, en Francia las jóvenes musulmanas han pedido que se les exima de las normas de indumentaria escolar para poder usar el *chador*, las subvenciones que fomentan las lenguas y artes de los grupos, exenciones a la legislación de cierre dominical, entre otros más. Es el equivalente a los derechos de asistencia y exenciones de la clasificación que hace Jacob Levy sobre los Derechos Colectivos.

⁴⁴ COOK, Ramsay, *French- Canadian Nationalism: An Anthology*, Ed. Macmillan, Toronto, 1969.

⁴⁵ El mismo Kymlicka ha preferido llamarlos <<derechos de acomodo>> por ser un término que contribuye a destacar no sólo el reconocimiento sino los cambios sustantivos encaminados a satisfacer mejor las necesidades de un grupo particular. El término poliétnico resulta tendencioso. Véase Kymlicka, tr. 2003.

3. **DERECHOS ESPECIALES DE REPRESENTACIÓN**

La representación insuficiente de los grupos que históricamente han sido desfavorecidos es un fenómeno general⁴⁶. En las democracias occidentales el proceso político no es representativo, desde el punto de vista de no lograr reflejar la diversidad de la población.

Los derechos especiales de representación es la reivindicación que hacen algunos grupos que se encuentran en una situación de desventaja dentro de la comunidad política, para que las opiniones y pareceres del grupo en cuestión estén debidamente representados.

Es un derecho que debe permitir asegura la voz de las minorías, garantizando escaños para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado que los engloba. Es un derecho muy ligado al de autogobierno, y al igual que éste, la reivindicación de representación se contempla como algo intrínseco y permanente.

Una vía para renovar el proceso por el que atraviesan las democracias occidentales es lograr que los partidos políticos sean más inclusivos permitiendo que miembros de las minorías fueran dirigentes o candidatos del partido, o pensar en la elaboración de candidaturas más abiertas e inclusivas.

Los tres tipos de **ciudadanía diferenciada** en razón de grupo pueden emplearse para proporcionar protecciones externas frente a presiones que vengan de fuera del grupo, o bien si es el caso hay grupos interesados en limitar los

⁴⁶ En Estados Unidos y Canadá, ocupan menos de un tercio de escaños que les correspondería según densidad demográfica; Cfr. C. Davidson, 1992, pág 46; RCERPF, 1991, págs. 93- 96.

derechos de los miembros del grupo minoritario reclamando derechos diferenciados de autogobierno y poliétnicos para la imposición de esas restricciones internas.⁴⁷

Después de esta breve descripción de ambas clasificaciones, en el que abordaré de forma más detallada el derecho de representación en el capítulo III de este trabajo; me queda por decir que estos derechos no necesariamente deben ir juntos y que existen grupos que reivindican más de un tipo.

Para concluir, es importante señalar que muchos liberales temen que los llamados derechos colectivos por los grupos étnicos y las minorías nacionales, sean contrarios a los derechos individuales. El debate sobre la primacía del individuo o de la colectividad es muy antiguo en la filosofía política; al hablar de derechos diferenciados en función de grupo hay que entender que no se hace referencia a una supremacía de la colectividad sobre el individuo; simplemente es respetar la idea de justicia entre grupos que exige se les concedan derechos diferentes, conforme a la definición de Ulpiano sobre justicia que reza así: "*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*"⁴⁸.

Y no quiere decir que a todos se les dé lo mismo sino que a cada uno se le dé lo suyo, de igual manera esos grupos exigen que se les otorgue lo que les corresponde de acuerdo a sus circunstancias las que no son las mismas que las de la sociedad en la que se ven envuelta.

No es un problema sencillo de resolver como ya se ha dicho, es tema de debates que han tenido lugar desde años atrás entre liberales y conservadores, individualistas y comunitaristas, racionalistas y posmodernos; sin duda existen más grupos que están en constante pugna, mas a todos ellos queda por decirles que deben aceptarse los derechos diferenciados en razón de grupo para las minorías nacionales y los grupos étnicos, sin sacrificar sus compromisos básicos con la

⁴⁷ Vid. KYMLICKA, *Op. Cit.* pp. 26-78.

⁴⁸ ULPIANO, *Digesto*, Libro I, Título 1, 10.

libertad individual y la igualdad social. Es de justicias proporcionar a las minorías nacionales la misma ayuda que reciben las naciones mayoritarias.

Desarrollar una teoría de los derechos de las minorías coherente y bien fundamentada no atañe como dice Will Kymlicka únicamente a los grupos liberales; es trabajo de todos; como plasmó un pensador inglés del siglo XIX de nombre A.V. Dicey, quien afirmó que para lograr la estabilidad dentro del Estado multinacional sus ciudadanos necesitan experimentar “un sentimiento muy peculiar, deben desear la unión, y pueden no desear la unidad”⁴⁹.

En mi opinión, la obligación que tenemos de tomar en serio los derechos de las minorías no es por el hecho de constituir una amenaza potencial que se ha hecho presente en los conflictos más graves que ha padecido la humanidad, sino porque no podemos permitirnos el lujo de ignorar la estrecha relación existente entre la gesta de la sociedad multicultural y la legitimidad democrática, tomar en cuenta a las minorías es la clave para la construcción de un vínculo político diferente al de los Estados homogéneos que permita profundizar en la noción de pluralismo y dar nuevas respuestas en términos de igualdad desde la diferencia.

⁴⁹ DICEY, Albert Venn ; An Introduction to the Study of the Law of the Constitution . 10." ed.,London, 1885.

CAPÍTULO II. DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En los últimos años el debate sobre la necesidad de reconocer derechos colectivos a las minorías ha cobrado un protagonismo especial, el número de países que a comienzos del siglo XXI busca instaurar regímenes democráticos es apabullante, la construcción de la democracia no implica solamente cruzar ciertos límites sino elegir el tipo de acuerdo que se instaurará en el país, aquí es donde el pluralismo cultural ha presentado retos significativos, por lo que se ha convertido en fuente de preocupación e intervención internacional, dejando de ser cuestión exclusiva de la política doméstica, desarrollándose instrumentos y teorías para dar cabida a estos cambios.

La idea central de este capítulo es mostrar los avances que se han hecho en este tema a través del reconocimiento de los derechos de las minorías en distintos documentos internacionales y la jurisprudencia presentada en distintos casos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, muy en concreto de los pueblos indígenas por ser la minoría que ha motivado la realización de este trabajo. Quiero hacer hincapié en que independientemente de cualquier teoría o solución para la incorporación de las minorías, la tolerancia es fundamental para enfrentar los desafíos de la diversidad.

Los derechos de las minorías, han dejado de considerarse como una cuestión de política discrecional para ser un asunto de justicia fundamental, quedando de manifiesto en el derecho constitucional comparado y algunos instrumentos de derecho internacional, las políticas que se consideraban transitorias son ahora valiosas promulgaciones de leyes y garantías constitucionales con disposiciones dirigidas a las minorías culturales, raciales, sexuales, nacionales, étnicas, etc.

Algunos de estos cambios se ven reflejados en los siguientes actos tendientes a la codificación de derechos de las minorías en el cuerpo del derecho internacional:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos **(1948)**.
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial **(1969)**.
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos **(1976)**.
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales **(1976)**.
5. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos **(1976)**.
6. Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José de Costa Rica*" **(1978)**.
7. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer **(1981)**.
8. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes **(1987)**.
9. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes **(1989)**.
10. Convención sobre los Derechos del Niño **(1990)**.

11. Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales **(1991)**.
12. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas **(1992)**.
13. Carta europea para las lenguas regionales o minoritarias **(1992)**.
14. El nombramiento por parte de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales **(1993)**.
15. Convenio marco para la protección de las minorías nacionales **(1995)**.
16. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵⁰ **(2006)**.
17. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas **(2008)**.

A lo largo de la historia se han hecho muchos intentos de proteger a las minorías culturales y de regular los conflictos potenciales entre las culturas mayoritarias y minoritarias.

En un intento de protección, a principios del siglo XX, los tratados bilaterales regularon el tratamiento de los nacionales en otro país, sin embargo; tras la segunda guerra mundial era muy claro que los derechos de las minorías debían abordarse

⁵⁰Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007

desde otro enfoque. Muchos liberales creyeron que dando mayor énfasis a los derechos humanos se resolverían los conflictos de las minorías:

La tendencia general de los movimientos de la posguerra en pro de los derechos humanos ha consistido en subsumir el problema de las minorías nacionales [...] sin aludir a la pertenencia a grupos étnicos. La premisa principal ha sido creer que los miembros de las minorías nacionales no necesitan (y por tanto no tienen derecho a, o bien no se les pueden conceder) derechos específicos. La doctrina de los derechos humanos se presentó como sustituto del concepto de los derechos de las minorías, lo que conlleva la profunda implicación de que las minorías cuyos miembros disfrutaban de igualdad de tratamiento individual no pueden exigir, legítimamente, facilidades para el mantenimiento de su particularismo étnico.⁵¹

Este movimiento a favor de la sistematización y la vigilancia internacional de los derechos de las minorías, es indicativo de la importancia adquirida por los mismos, convirtiéndose en fundamental, su protección. Lo que nos sitúa ante un nuevo panorama, en donde se hace necesario el desarrollo de herramientas teóricas que permitan distinguir los principios esenciales a los que tienen que hacer frente las minorías en todo el mundo. Permitiendo que cada país identifique las mejores soluciones a los conflictos que se presenten en sus propios contextos.⁵²

Tal ha sido el impacto que han tenido las reivindicaciones de los grupos minoritarios que inclusive, se ha hablado del desarrollo de una Declaración Universal de los Derechos de las Minorías que completaría la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Enfoque, totalmente distinto al que se tenía en la posguerra, en donde las demandas de las minorías desaparecieron del contexto del derecho internacional debido a las graves faltas cometidas contra la dignidad del ser humano, por lo que los esfuerzos se concentraron en la protección de los *derechos humanos* a través de la Declaración Universal de 1948.

⁵¹ IRIS, Claude; *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1955.

⁵² Vid. KYMLICKA, Will, *La Política Vernácula: Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Ed. Paidós, Barcelona, 2003.

De esta manera, las minorías que deseaban mayor protección a la otorgada por la D.U.D.H, tenían únicamente dos opciones contempladas por el derecho internacional de la época:

- a.) El *artículo 1º* de la Carta de las Naciones Unidas estableciendo que todos los pueblos tienen derecho a la “*autodeterminación*”.
- b.) El *artículo 27* del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagrando el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura en comunidad con otros miembros de su grupo⁵³.

El alcance de ambos era muy limitado el primero otorgaba el derecho de autodeterminación únicamente las minorías colonizadas por naciones de ultramar, negándosele a los grupos conquistados territorialmente⁵⁴. Por consiguiente, los pueblos que se veían desamparados por el sentido limitado del artículo 1º tenían como única salida invocar al artículo 27º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual al igual que el artículo 1º de la Carta no garantizaba el cumplimiento de las reivindicaciones hechas por las minorías.

El sentido dado al artículo 27º, incluye sólo derechos negativos de no interferencia, es decir sólo consagra el hecho de que las minorías puedan disfrutar de su cultura con otros miembros del grupo, reafirmando únicamente los derechos con los que ya se contaba de libre asociación, expresión, reunión y libertad de conciencia. En ningún momento, se reconocen derechos positivos que impliquen un hacer por parte del gobierno para que efectivamente ese derecho a disfrutar de la propia cultura, se dé en la práctica.

Como consecuencia, las reivindicaciones hechas por las minorías han quedado desamparadas, destacando las concernientes a la representación política,

⁵³ **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.”

⁵⁴ Conocida como la <<tesis del agua salada>>.

la protección de sus territorios históricos en relación al desarrollo económico o al asentamiento, el alcance de la autonomía local o regional; entre otros debates que por lo general han sido fuente de conflictos étnicos y de inestabilidad política.

Una manera de darle solución a esto es garantizando los derechos sustantivos de autonomía y autodeterminación aplicables en los Estados mayores, a través de una mejora en los mecanismos de control y la innovación de herramientas que permitan el cumplimiento de los derechos de dichos grupos.

El pluralismo, no es mera pluralidad como John Murray Cuddihy señala es una diferencia muy fina, un hecho sociológico, una necesidad primaria de la condición humana, el pluralismo es un logro civilizacional: “una conversación ordenada acerca de bienes personales y bien común, relación entre libertad y verdad moral, acerca de las virtudes necesarias para formar el tipo de cuidadores que pueden vivir en libertad de tal manera que hagan que la maquinaria de la democracia sirva a los fines humanísticos genuinamente”⁵⁵.

Por lo que resulta indispensable la actuación de la comunidad internacional, en la búsqueda de los cuidadores que señalen los límites que pueden negociarse, verificando la puesta en práctica de las disposiciones domésticas relativas a los derechos de las minorías de una manera equitativa.

1. Cobertura Jurídica de los Derechos de los Pueblos Indígenas

Es complicado dar una definición de los pueblos indígenas no sólo por la alteridad cultural, sino porque constituyen <<civilizaciones>> completamente distintas respecto de las modernas formas de vida. No obstante, la definición más apropiada es la expresada por el ex Relator Especial de las Naciones Unidas, José Martínez Cobo:

⁵⁵ CUDDIHY , John Murray, *No offense: Civil Religion and Protestant Taste*, Nueva York, Seabury Press, 1978.

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades ahora prevalecientes en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.⁵⁶

Una vez dada la definición de comunidad indígena, establezco los principales planteamientos relacionados con los derechos de los mismos, según el informe de “*Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas*”⁵⁷:

- ***Educación e integridad cultural***

Los pueblos indígenas como grupos con instituciones propias, cultura y lengua, concentrados en un particular territorio buscan la toma de decisiones libres hechas por cualquier individuo que forman parte de una sociedad, de una cultura, es por eso que buscan justicia etnocultural entendida como un ausencia de opresión y humillación entre los diferentes grupos etnoculturales.⁵⁸

Toda consideración sobre lo justo forma parte de una tradición o racionalidad, de la que toma sus criterios para establecer lo justo; “parecería como si para conocer la justicia tuviéramos que aprender primero lo que la racionalidad requiere de nosotros en la práctica”.⁵⁹

A este esfuerzo comunitario y personal sobre la adecuada relación, el significado y el modo de realizar la existencia humana se le conoce como cultura. La

⁵⁶ Esta definición es parte del estudio de Martínez Cobo sobre “*el problema de discriminación contra las poblaciones indígenas*” (1981). Citado en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Vid. otras definiciones en anexo I.

⁵⁷ Del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2002/97, 4 de febrero del 2002.

⁵⁸ Vid. FUKUYAMA, Francis, *Identidad y Migración*, Revista “Este País: Tendencias y Opiniones”, n° 192, 2007.

⁵⁹ MACINTYRE, Alasdair, *Tras la virtud*, 1ª ed, original *After virtue*, 1984, University of Notre Dame Press, South Bend, trad, Amelia Valcárcel, Crítica, Barcelona, 2000, p. 20.

multiculturalidad implica que la objetividad de la persona y su papel frente a su existencia, se puedan resolver válidamente de manera distinta en culturas diferentes.

El derecho se encuentra inmerso en una cultura y de hecho lo determina, ya que la persona se entiende sólo en una cultura. Como señala el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “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”⁶⁰.

De igual manera en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce el derecho de las minorías étnicas a vivir conforme a su cultura: “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”.

En consecuencia, la preservación de las culturas indígenas⁶¹ constituye un derecho esencial de estos grupos. Si la persona sólo puede descubrirse, expresarse y realizarse a través de la cultura, el derecho exige que esto pueda darse en la práctica. El Estado está obligado a adoptar “medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo”⁶².

De aquí la importancia de la llamada educación multicultural en donde se trata de enseñar a todos a valorar las diferencias entre las culturas. Hay que preparar a

⁶⁰ Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶¹ La Convención de 2003 de la UNESCO para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, entiende por esto a “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (Art. 2(1))”.

⁶² COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comentario General 23, Artículo 27° Derecho de las minorías, 50° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994), párr. 6.2.

los integrantes de la sociedad para que vivan armoniosamente en una sociedad multiétnica, y para ello habrá que abordar en los institutos educativos las diferencias y similitudes de los grupos, con objeto de que los alumnos comprendan esa pluralidad. Para que pueda crecer el pluralismo cultural han de reunirse cuatro condiciones:

- 1) Diversidad cultural dentro de la sociedad;
- 2) Una interacción entre grupos y hacia otros grupos;
- 3) Los grupos coexistentes compartirán aproximadamente las mismas oportunidades políticas, económicas y educativas, y
- 4) La valoración de dicha diversidad cultural por parte de la sociedad.⁶³

La expulsión de la persona de su cultura, carece de los significados y modos concretos de encontrar su lugar en el mundo y en su existencia. De misma manera se aplica a los grupos por lo que la preservación y promoción de dicha diversidad se convierte en objetivo indispensable del gobierno democrático, como base para un disfrute de los derechos humanos.

▪ ***Derecho a la propiedad de la tierra, medio ambiente y recursos naturales***

Durante varios años se ha dado un proceso de reiterada violación a territorios históricos de grupos indígenas y a los recursos naturales de los mismos que los ha convertido en una minoría incluso dentro de su propio territorio tradicional.⁶⁴ Esto no solo constituye una grave injusticia, sino que es la fuente más común de conflicto violento en el mundo.

⁶³ STICKEL, G.W.: Cultural Pluralism and the Schools: Theoretical Implications for the Promotion of Cultural Pluralism. Trabajo presentado a la «Annual Conference of the American Association of Colleges for Teacher Education». Washington, D.C., 1987.

⁶⁴ Vid. MCGARRY, John, Demographic; «Engineering: The State-Directed Movements of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Resolution», Ethnic and Racial Studies, vol. 21, n° 4, 1998.

El derecho a poseer, ocupar y utilizar la tierra es inherente al grupo indígena titular de este derecho colectivo. Entre mejores condiciones comunitarias tengan los habitantes de la comunidad, incluida la certeza jurídica respecto a la posesión de sus tierras, pueden ejercitar sus derechos humanos y mantener viva su cultura. Con fines económicamente productivos, el uso de la misma está generalmente limitado a la comunidad, al igual que el acceso a los recursos naturales y su utilización por parte de la misma.

Con demasiada frecuencia esos recursos se aprovechan en beneficio de otros intereses, con poco o ningún provecho para la comunidad. Esa importancia es señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la *Comunidad Yakye Axa vs Paraguay*:

154. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.⁶⁵

La tierra sin duda es el elemento más importante de la vida de los pueblos indígenas, sin ella se ven amenazados sus derechos culturales, se lleva a cabo una dispersión forzada, actos de discriminación hasta relevarlos a una posición de obreros marginados, y como consecuencia de esto viven en la pobreza con todos los problemas que de ella se derivan.

⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay; sentencia 17 de junio de 2005. Serie C. No. 125, párrs. 135-154.

▪ **Bienestar social, nivel de vida y desarrollo sostenible**

Uno de los derechos más importantes que protegen los derechos humanos, a través del cual se incorporan derechos no explícitamente reconocidos en los tratados, es el derecho a la vida. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo reconoce en su artículo 6° primer párrafo: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.⁶⁶

El Pacto de San José en su artículo 4° primer párrafo señala que: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”⁶⁷

Los tratados internacionales reconocen que no se puede privar de la vida de manera arbitraria e intentan cortar de raíz el intento de justificar legalmente la supresión de la vida a través de la pena de muerte. El derecho a la vida va más allá de las funciones biológicas, es un derecho al goce y disfrute de la vida humana. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce tres niveles de este derecho a la vida:

- ▣ La permanencia de la vida y la prohibición de su menoscabo, limitación o puesta en riesgo: no privación de arbitraria de la vida, prohibición de la pena de muerte⁶⁸;
- ▣ Aplicación de medidas apropiadas para la generación de condiciones

⁶⁶ Artículo 6° del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

⁶⁷ Artículo 4°, *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José Costa Rica”*, entrada en vigor: 07/18/78

⁶⁸ Vgr. “Todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.” CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988 (Ser. C) No. 4, párr. 164.

dignas de vida⁶⁹;

- ▣ Preservación y promoción de la vida cultural: respeto a los ritos y costumbres que expresan la cosmovisión, sentido de la vida, modos de hacer efectiva la dignidad de la persona de una comunidad de personas⁷⁰.

Es sin duda, en condiciones de pobreza en donde la vulnerabilidad se da más cotidianamente, la noción de vulnerabilidad se ha empleado mucho para los grupos minoritarios es una noción que no se limita solamente a la falta de satisfacción de necesidades materiales, también incluye las conductas discriminatorias.⁷¹

Los indígenas se encuentran muy a menudo entre los más pobres de la sociedad, algunos estudios han mostrado altos niveles de mortalidad infantil, niveles nutricionales inferiores al promedio, falta de acceso a los servicios públicos, dificultades para acceder a las instituciones de bienestar social, prestación de servicios de una calidad inferior al promedio por parte de esas instituciones, condiciones de vida inadecuada y en general un nivel bajo de los indicadores relacionados con la idea de desarrollo humano.

El desarrollo sostenible de los pueblos indígenas se ha obstaculizado directamente en la mayoría de los casos, en virtud de los enfoques tradicionales del desarrollo económico. Por eso la importancia del cumplimiento de los derechos humanos como la observancia de los derechos de las minorías, orientando sus esfuerzos a reducir la pobreza creando comunidades en donde se aprecie a la persona por sí misma y al grupo del que forman parte.

⁶⁹ Vgr. Casos Niños de la Calle vs Guatemala, Yakye Axe vs Paraguay o Sawhoyamaxa vs Paraguay.

⁷⁰ Vgr. Casos Mayagna Awas Tigni vs Nicaragua, Moiwana vs Suriname, o Yakye Axe vs Paraguay y Sawhoyamaxa vs Paraguay.

⁷¹ Vid. FORESTER, Jacques, *Invertir la espiral de la vulnerabilidad*, Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 124, julio-agosto 1994.

▪ **Autogobierno local y derecho consuetudinario**

En el artículo 3° bis de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas se reconoce dicho derecho: “Los pueblos indígenas, al ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas.”⁷²

La organización de la comunidad indígena se mantiene mediante la adhesión a un régimen aceptado de derecho consuetudinario, que en numerosos países no cuenta con ningún reconocimiento oficial.

Aunque frecuentemente hay partes de la sociedad que consideran tal derecho como contrario al interés nacional. Mientras más tiempo se pospongan las cuestiones planteadas por los derechos de las minorías, tanto más tiempo tendrá la mayoría para quitar el poder a la minoría y desposeerla de su territorio, sus colegios y sus instituciones políticas hasta que llegue un punto en que la minoría deje de estar en situación de sostenerse como cultura próspera o sea incapaz de ejercer un autogobierno significativo.⁷³

No consiste en preservar el aislamiento cultural o un modo de vida estático, sino en garantizar justos términos de interacción en donde los pueblos indígenas decidan por sí mismos cuándo y cómo asumir préstamos de otras culturas.

▪ **Representación política y libre determinación**

Históricamente, el derecho de participación política y el ejercicio de su influencia han sido omitidos por la mayoría en nombre de la “democracia”, instaurando el derecho a votar en un proceso electoral en el que las minorías no tienen ninguna influencia real,

⁷² Vid Anexo II.

⁷³ Cfr. DE SOUSA SANTOS, Boaventura de; *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic*, Londres, Routledge, 1996.

en un proceso desarrollado en una lengua ajena y con instituciones extrañas. De este modo, la retórica de los derechos humanos ha representado una excusa para la subyugación de una minoría previamente gobernada.

Con el fin de evitar este tipo de injusticias las comunidades indígenas necesitan el derecho garantizado a la representación política en su calidad de pueblos indígenas en el ámbito nacional, de igual manera han aparecido reivindicaciones a su libre determinación en distintos foros. Petición rechazada por algunos Estados alegando que quieren formar un Estado independiente aún cuando los pueblos indígenas en sus demandas han rechazado esas aspiraciones de secesión.

2. Casos decididos por la Corte Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La base para la protección internacional de los pueblos indígenas no reside tanto en las dimensiones del maltrato pretérito sino más bien en las dimensiones de la diferencia cultural. Dicha protección además de garantizarse en los distintos instrumentos internacionales mencionados, se reconoce en las decisiones de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH)* instituida en 1969 como parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, debido a que en ese momento se reunió el número de países establecido por el instrumento para el inicio de su vigencia⁷⁴ fallando su primer caso en 1988.⁷⁵

⁷⁴ El instrumento señala que al momento que 11 países ratifiquen su contenido este entrará en vigencia y eso se logró en el mencionado año. Hasta el día de hoy las siguientes veinticinco naciones americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, el 26 de mayo de 1998, información consultada en la pagina Web del organismo, http://www.corteidh.or.cr/docs_basicos/.

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. *Idem*.

Las decisiones del organismo sobre la materia indiscutiblemente han estado beneficiadas por procesos de orden internacional y nacional sucedidos en las últimas décadas del siglo XX donde los Pueblos Indígenas han sido protagonistas.

En América Latina durante el tiempo de funcionamiento de la COIDH, se han producido replanteamientos constitucionales en Nicaragua, 1985; Colombia, 1991; Paraguay, 1992; Perú, 1993; República Dominicana, 1994; Bolivia, 1995 y Ecuador, 1998. Se adiciona a lo anterior, la reforma constitucional de gran magnitud sucedida en Argentina en 1994, el establecimiento de la Constitución Bolivariana en Venezuela en el 2000 y la reforma realizada en esta materia en la Constitución mexicana en el 2001, en todas ellas los Pueblos Indígenas han sido reconocidos como sujetos específicos de derechos.⁷⁶

No es el objetivo recorrer los vaivenes de la historia de la COIDH pero sí es importante presentar los puntos jurisprudenciales más destacados de estas seis decisiones y su significado para el surgimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en el sistema interamericano. Enfatizando la interacción de los Pueblos Indígenas con los Estados-nación, organismos de derechos humanos internacionales, ONG's, intelectuales, comunidades religiosas, actores económicos locales, nacionales y transnacionales, entre otros. Seis son los casos en los cuales la Corte ha tenido que pronunciarse y donde la dimensión étnica⁷⁷ se ha presentado como relevante: *Aloeboetoe vs. Surinam* (1993), *Awas Tingni vs. Nicaragua* (2001),

⁷⁶ En un trabajo relativamente reciente sobre este tema se sostiene que "Coherentes con la necesidad de respetar y promover los derechos y las características de los Pueblos Indígenas y personas indígenas, los gobiernos de muchos países, singularmente los de América Latina, realizan esfuerzos por adecuar sus leyes internas a los avances contenidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de los indígenas. En este contexto se ubican las reformas constitucionales de Panamá, 1971; Brasil, 1988; Colombia, 1991; El Salvador, 1992; Guatemala, 1992; México, 1992; Paraguay, 1992; , Perú, 1993; Argentina, 1994; Bolivia, 1994; Ecuador, 1994; en dichas reformas se incluyen elementos distintivos de la diversidad étnica, con la idea central de fortalecer el reconocimiento positivo de los derechos específicos relativos a la identidad, tenencia de la tierra, lengua indígena, educación, procuración y administración de justicia y valoración de las culturas, confirmando el carácter multiétnico y pluricultural de los Estados latinoamericanos". Guerra González, Gisela, *Derechos de los Pueblos Indígenas: Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999, p. 13.

⁷⁷ Aunque el propósito fundamental del trabajo es analizar los pronunciamientos de la COIDH acerca de derechos de los Pueblos Indígenas, los problemas étnicos tratados por el organismo no se han reducido solamente a las estructuras socioculturales denominadas Pueblos Indígenas, sino que han contribuido sustancialmente al esclarecimiento de esta problemática dos casos, *Aloeboetoe vs. Surinam* (1993) y *Comunidad Moiwana vs. Surinam* (2005), donde los protagonistas han sido comunidades Afro-descendientes.

Masacre del Plan Sánchez vs. Guatemala (2004) Comunidad Moiwana vs. Surinam (2005), Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005) y Yatama vs. Nicaragua (2005).

1. EL CASO ALOEBOETOE VS. SURINAM (1993)

Uno de los primeros casos en los que la Corte tuvo que decidir qué instituciones de derecho familiar había que aplicar para la determinación de los sucesores beneficiados por la indemnización, la occidental de Surinam o las instituciones de la tribu Saramaca. Los hechos se vieron marcados por la situación política que vivía el Estado en ese momento, donde un gobierno militar de *facto* realizaba acciones militares contra un grupo insurgente denominado *Comando de la Selva* y en ese contexto se narró en la demanda ante la Corte:

2. Los hechos materia de la denuncia habrían sucedido el 31 de diciembre de 1987 en Atjoni (aldea de Pokigron, Distrito de Sipaliwini) y en Tjongalangapassi, Distrito de Brokopondo. En Atjoni, más de 20 cimarrones (maroons/ bushnegroes) varones inermes habrían sido atacados, vejados y golpeados con las culatas de sus armas por un grupo de militares y algunos de ellos habrían sido heridos con bayonetas y cuchillos y detenidos bajo la sospecha de que eran miembros del grupo subversivo Comando de la Selva. Habría habido unos 50 testigos (...)

5. Continúa la denuncia diciendo que a la altura del kilómetro 30 el vehículo se detuvo y los militares ordenaron a las víctimas salir de él o fueron sacadas a la fuerza. Se les dio una pala y se les ordenó que comenzaran a excavar. Aside fue herido al tratar de escapar, aunque no lo persiguieron. Los otros seis cimarrones fueron asesinados.⁷⁸

El organismo, buscó la solución del problema jurídico haciendo uso de una perspectiva sociológica jurídica, preocupándose específicamente por averiguar la *eficacia* del derecho civil del Estado de Surinam en el territorio de dicha comunidad:

La única cuestión que aquí interesa consiste en saber si las leyes de Surinam relativas a derecho de familia se aplican a la tribu Saramaca. En este sentido, las pruebas producidas permiten deducir que las leyes de Surinam sobre esa materia no tienen eficacia respecto de aquella tribu; sus integrantes las desconocen y se

⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y Otros, Reparaciones (Art. 63.1) Convención Americana de Derechos Humanos*, Sentencia de 10 de Septiembre de 1993, numerales 2 y 5. http://www.corteidh.or.cr/serie_c/index.html.

rigen por sus propias reglas y el Estado, por su parte, no mantiene la estructura necesaria para el registro de matrimonios, nacimientos y defunciones, requisito indispensable para la aplicación de la ley surinamés. Además, los conflictos que ocurren en estas materias no son sometidos por los saramacas a los tribunales del Estado y la intervención de éstos en las materias mencionadas, respecto de los saramacas, es prácticamente inexistente. Cabe señalar también que en este proceso Surinam reconoció la existencia de un derecho consuetudinario saramaca.⁷⁹

Para su decisión la Corte tomó como referente probatorio los datos aportados por la Comisión en relación con la estructura social de los Saramacas, estableciendo además que como el Convenio 169 de 1989 no había sido suscrito por Surinam, no podía ser tomado como referente, agregando que en el derecho de gentes no existe una norma que determine quienes son los sucesores de una persona, de esta manera necesariamente se deben tomar como referentes orientadores en el conflicto jurídico planteado, los principios generales del derecho expuestos en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia en su artículo 38.1. Siguiendo estos criterios la Corte concluye:

Es una regla común en la mayoría de las legislaciones que los sucesores de una persona son sus hijos. Se acepta también generalmente que el cónyuge participa de los bienes adquiridos durante el matrimonio y algunas legislaciones le otorgan además un derecho sucesorio junto con los hijos. Si no existen hijos ni cónyuge, el derecho privado común reconoce como herederos a los ascendientes. Estas reglas generalmente admitidas en el concierto de las naciones deben ser aplicadas, a criterio de la Corte, en el presente litigio a fin de determinar los sucesores de las víctimas en lo relativo a la indemnización. Estos principios generales de derecho se refieren a “hijos”, “cónyuge” y “ascendientes”. Estos términos deben ser interpretados según el derecho local. Este, como ya se ha indicado (*supra*, párr. 58), no es el derecho surinamés porque no es eficaz en la región en cuanto a derecho de familia. Corresponde pues tener en cuenta la costumbre saramaca. Esta será aplicada para interpretar aquellos términos en la medida en que no sea contraria a la Convención Americana. Así, al referirse a los “ascendientes”, la Corte no hará ninguna distinción de sexos, aún cuando ello sea contrario a la costumbre saramaca.⁸⁰

⁷⁹ *Ib.*

⁸⁰ *Id.* numeral 2.

Continuando con estos parámetros el organismo ordena al Estado el pago de la indemnización respectiva a las esposas de los miembros de la comunidad Saramaca, asesinados por una unidad del ejército de Surinam (la Corte se refiere a estos miembros del ejército como “Banda armada”), produciendo el primer precedente en la historia jurisprudencial del sistema interamericano que recoge las dimensiones étnico-culturales del continente. Se concede una indemnización para los padres víctimas por presumirse el daño moral.

La Corte no concede la pretensión de la Comisión de ordenar una indemnización por los daños morales producidos a todos los Saramaca, que fundamentaba en que los hechos protagonizados por la unidad militar fueron motivados por sentimientos agresivos, estimulados por el Estado contra la cultura de esta comunidad. Los saramacas podrían plantear este presunto incumplimiento del derecho público interno ante la jurisdicción competente, pero no pueden presentarlo como el elemento que justificaría el pago de una indemnización moral a toda la tribu.⁸¹

2. MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA (2001).

En este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos condena a Nicaragua a reparar el daño por la no titulación de tierras de una comunidad indígena. Para que dicha reparación fuera equitativa debía tomar en cuenta, entre otras cosas, la relación cultural especial que se da entre las comunidades indígenas y la tierra a la que pertenecen.

Y por ellos está revestido de una extraordinaria trascendencia, en conformidad con las siguientes razones: la *primera*, por ser el primer caso donde el tribunal de justicia en derechos humanos continental expresa su visión sobre los derechos de

⁸¹ *Id.*, numeral 84.

estas realidades socioculturales, estableciendo criterios jurisprudenciales para la comprensión del fenómeno.

La *segunda* razón, por convertirse en la evaluación jurídica y política de un Estado del continente que, había replanteado su visión sobre los problemas étnico nacionales y había actualizado su sistema jurídico con una serie de instituciones que recogían la discusión internacional sobre derechos de los Pueblos Indígenas.

La *tercera* razón la ubicamos en la conjugación de actores sociales y políticos del nuevo contexto global. En un hecho sin precedentes fueron reunidos James Anaya de Estados Unidos, académico que desempeñó el rol de representante legal de la comunidad ante el tribunal y Rodolfo Stavenhagen de México, investigador, quien actuó como testigo, ex relator especial para los Pueblos Indígenas de la ONU;⁸² Roque Roldan, jurista colombiano, quien ha sido miembro activo de los movimientos por los derechos indígenas de ese país y de América Latina y Theodore Macdonald Jr, antropólogo de la Universidad de Iowa, quien fue financiado por la World Wildlife Fund para realizar una investigación socio-histórica sobre los Awastigini y quien fungió en el proceso como testigo. Aparecieron en el proceso con la calidad de *amicus curiae* las organizaciones *Assembly of First Nations (AFN)* de Canadá, *National Congress of American Indians (NCAI)* y *International Human Rights Law Group*, entre otras.

El Banco Mundial aparece como financiador de proyectos específicos de investigación sobre el tema y el contexto nicaragüense. Esto muestra la dimensión global que hoy tiene el tema de los derechos indígenas y el conjunto de sinergias que hoy realizan actores institucionales y no institucionales para posicionar en las decisiones judiciales internacionales, los valores y las visiones que las ciencias sociales y políticas han elaborado para el tratamiento de las sociedades indígenas. De destacar la presencia como testigo de Brooklym Rivera Bryam, dirigente indígena

⁸² En su intervención este académico elaboró un concepto de Pueblos Indígenas que como sabemos, sólo se ha intentado realizar en dos documentos: en el conocido como el informe Cobo y en el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Para la consulta de ambas ver Anexos.

de la Costa Atlántica nicaragüense, quien desempeñó un liderazgo destacado en las peticiones de los Miskitos ante la Comisión de Derechos Humanos en la década de los 80.

La *cuarta* razón, por presentarse Nicaragua desde 1987, como un estado comprensivo de las realidades étnicas centenarias en dicho territorio. Aunque, en realidad pretende manipular decisiones contrarias a salvaguardar los intereses de los Pueblos Indígenas de la Región. La comunidad Awas Tigni buscó por más de una década el reconocimiento real de los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico por vías judicial y administrativa, el Estado ha dilatado esta decisión de diferentes formas, con el propósito de burlar lo preceptuado en la normatividad y favorecer poderosos intereses económicos nacionales y globales, que ven en las tierras de la comunidad indígena, oportunidades de inversión con grandes utilidades.

La Corte concede las pretensiones de la demanda que presentó la Comisión y plantea que durante el proceso se ha probado que el Estado de Nicaragua ha violado los artículos 21 y 25 de la convención, respecto al primero:

La Corte estima que, a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Awas Tigni, toda vez que no ha delimitado y demarcado su propiedad comunal, y que ha otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondiente.⁸³

En cuanto al segundo artículo que prescribe que debe existir una protección judicial de los derechos, la Corte concluye que el proceso muestra cómo en el ordenamiento jurídico nicaragüense, existe todo un cúmulo de instituciones jurídicas que conceden derechos a los Pueblos Indígenas, pero no hay medios idóneos para hacerlos realidad. La Corte condena a Nicaragua a:

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni. vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

(...) Invertir, por concepto de reparación del daño inmaterial, en el plazo de 12 meses, la suma total de US\$ 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) en obras o servicios de interés colectivo en beneficio de la Comunidad Awas Tingni, de común acuerdo con ésta y bajo la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Como última consideración podemos establecer que esta condena a realizar obras de interés colectivo como forma de reparación por la no titulación y delimitación de unas tierras, es precisamente por el valor cultural que estas tienen, garantizado por unas mejores condiciones comunitarias.⁸⁴

3. MASACRE DEL PLAN SÁNCHEZ VS. GUATEMALA (2004)

Este caso se ha constituido en un referente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos en relación a las decisiones tomadas como reparaciones. La demanda se presentó para obtener una declaración de responsabilidad internacional en relación al Estado de Guatemala por las violaciones a los derechos a la integridad personal, protección judicial, garantías judiciales, a la igualdad ante la ley, a la libertad de conciencia y religión y a la propiedad privada, en relación con la obligación de respetar los derechos, todos estos consagrados en los artículos 5, 8, 25, 24, 12, 21 y 1.1 de la Convención Americana.⁸⁵

En la petición ante el tribunal la Comisión expuso que el Estado de Guatemala había tipificado actos de denegación de justicia, intimidación, discriminación contra los sobrevivientes de la masacre de 268 miembros del Pueblo Indígena Maya en la aldea Plan Sánchez, municipio de Rabinal, departamento de Baja Verapaz, ejecutada el 18 de julio de 1982 por miembros del ejército y colaboradores civiles.

⁸⁴ Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia de Reparaciones, 19 de noviembre de 2004, p. 2

Después de evaluado los hechos la corporación considera probada la existencia de la masacre concluyendo la existencia de perjuicios inmateriales y materiales producidos a las víctimas debido a ella. Complementa estas conclusiones afirmando que el Estado no había realizado acciones eficaces para producir el esclarecimiento de los hechos y encontrar una sanción para los responsables. Aparte de la sentencia destacan el reconocimiento de la Corte de que no solo estaba ante la presencia de un caso de muertes colectivas donde sólo se atacó a sujetos considerados individualmente, sino ante hechos que produjeron perjuicios comunitarios y colectivos:

Con la muerte de las mujeres y los ancianos, transmisores orales de la cultura maya achí, sus conocimientos no pudieron ser transmitidos a las nuevas generaciones, lo que ha producido en la actualidad un vacío cultural. Los huérfanos no recibieron la formación tradicional heredada de sus ancestros. A su vez, la militarización y represión a la que fueron sometidos los sobrevivientes de la masacre, especialmente los jóvenes, ocasionó la pérdida de la fe en las tradiciones y conocimientos de sus antepasados. Las víctimas no pudieron realizar libremente ceremonias y ritos según su cultura maya, ya que las autoridades militares controlaban todas sus actividades las víctimas no pudieron celebrar el ritual de despedida de sus familiares ejecutados en la masacre conforme a sus costumbres. La ausencia de estos ritos funerarios causó graves sufrimientos a los familiares y a los miembros de la comunidad, y obstaculizó el proceso de duelo. En 1994, cuando fue practicada la primera exhumación de los restos, las víctimas pudieron darle sepultura a algunos, de acuerdo con sus costumbres religiosas.⁸⁶

Como conclusión la Corte establece 284 víctimas a las cuales se le reconocen perjuicios materiales e inmateriales, ordenando que por los primeros se le pagara a cada una 5.000 dólares y por los segundos 20.000. Dichas indemnizaciones debían complementarse con las reparaciones, hechas a *los miembros de las comunidades en su conjunto*.⁸⁷ En dichas reparaciones se ordena:

- ▣ La investigación de los hechos que generaron las violaciones de derechos humanos, ubicar a los responsables y sancionarlos.

⁸⁶ *Id.* pp. 58 y 59

⁸⁷ *Ib.*

- ❑ Traducir las Sentencias de la Corte al idioma maya achí.
- ❑ Publicar las partes pertinentes de las Sentencias de la Corte.
- ❑ Realizar un mecanismo de garantía de no-repetición, consistente en la orden de designar 25.000 dólares de Estados Unidos para el mantenimiento de una capilla donde las víctimas le rinden tributo a las personas que fueron ejecutadas en la masacre, con el fin de *despertar la conciencia pública* y así *evitar la repetición de hechos como los ocurridos en el presente caso*.
- ❑ Establecer un programa de vivienda para las víctimas.
- ❑ El Estado debe coordinar un programa de atención psicológica para las víctimas
- ❑ Organizar un Programa de Desarrollo (salud, educación, producción e infraestructura).⁸⁸

4. COMUNIDAD MOIWANA VS. SURINAM (2005)⁸⁹

Más de una década después del fallo Aloeboetoe la Corte analizó el caso de la masacre Moiwana ocurrida el 29 de noviembre de 1986 por integrantes de las fuerzas armadas de Surinam contra la comunidad *N'djuka Maroon* de Moiwana. Los miembros de la institución militar mataron más de cuarenta miembros de esta comunidad y arrasaron sus viviendas y espacios de trabajo. Como resultado de la acción anterior la comunidad *N'djuka Maroon* fue dispersada. Sus miembros se

⁸⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIADH), *Transcripción de las recomendaciones hechas en la Sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los Días 23 y 24 de Abril de 2004 sobre el Caso de la Masacre de Plan de Sánchez versus Guatemala*, p. 121. Cfr. Voto razonado del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade.

⁸⁹ Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Inter-American Court of Human Rights (IACrtHR). 15 June 2005, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4721bbcc2.html>.

refugiaron en los bosques cercanos o huyeron hacia otros lugares del país o recurrieron al asilo político.

La Comisión en el informe de fondo emitido el 28 de febrero de 2002 y en su escrito de demanda ante la Corte expresó con claridad que no pretendía que se produjera una evaluación de la masacre específicamente, pues lamentablemente los hechos ocurrieron antes que el Estado ratificara la Convención Americana y aceptara la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, sino que su objetivo era la evaluación la denegación de justicia que existía y la situación de desplazamiento que vivía la comunidad de sus territorios tradicionales.

El antropólogo Kenneth M. Biby, expuso ante la corporación sus planteamientos acerca de la sociedad Maroon Oriental, comunidad que está integrada por tres grupos: N'djuka, Aloekoe y Saramaca, el primero de ellos afectado por la masacre evaluada y el tercero de ellos actor del caso Aloeboetoe. En el documento, el perito establece las particularidades de los N'djuka en cuanto a territorio⁹⁰, familia⁹¹, rituales funerarios⁹² y concepciones sobre reparación de perjuicios⁹³.

⁹⁰ "Para los N'djuka la tierra es una personificación de su identidad colectiva; también sirve como depositaria de su historia cultural y es su principal fuente de subsistencia. Asimismo, en la sociedad N'djuka una mujer debe tener acceso a la tierra de manera tal que pueda cumplir sus obligaciones y funcionar adecuadamente dentro de su comunidad". Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, Sentencia 15 de junio de 2005, p. 27.

⁹¹ "Para que la comunidad N'djuka funcione normalmente, los miembros deben tener una patria. Aun si viajan a otras partes, hay ritos vitales que deben ser llevados a cabo en su aldea de origen, lo cual les permite continuar expresando su continuidad como comunidad. Sin un hogar tradicional al cual regresar, la sociedad se desintegraría, porque sería difícil mantener su identidad cultural y sus obligaciones sociales". *Id.*

⁹² "En respuesta a una muerte en la sociedad N'djuka, se inicia una serie de complejos ritos religiosos y ceremonias, los cuales requieren entre seis meses y un año para completarse. Es fundamental que los muertos sean honrados adecuadamente; como resultado, los ritos requieren la congregación de personas y recursos para fines ceremoniales más grandes en la sociedad N'djuka. Es extremadamente importante poseer los restos mortales del fallecido. Más aún, es necesario que los restos mortales sean colocados en el lugar apropiado de entierro del grupo familiar. Por otro lado, en todas las sociedades Maroon, la idea de la cremación es repugnante; por esta razón, el hecho de que los cadáveres de muchos residentes de Moiwana hayan sido quemados se consideraría muy ofensivo. Si los rituales no se llevan a cabo de conformidad con las reglas tradicionales, esto se considera una ofensa moral, la cual no sólo enoja el espíritu del individuo que murió, sino también puede ofender a otros ancestros fallecidos. *Id.*

⁹³ "Finalmente, el perito explicó que el sistema N'djuka tradicional de derecho consuetudinario contempla varias medidas para remediar ofensas, tales como disculpas públicas y ceremonias, por un lado, y compensación material, por el otro. Un esquema apropiado de reparaciones en este caso requeriría llegar a un acuerdo satisfactorio para el pueblo N'djuka; esto es, que se provea medidas de conformidad con sus propias normas consuetudinarias y tradiciones. Ciertamente, sería extremadamente importante que el Estado creara las condiciones para garantizar su regreso seguro a Moiwana. *Id.*

Se considera probada la relación especial que la comunidad N'djuka tiene con su tierra tradicional, *para que la cultura mantenga su integralidad e identidad, los miembros de la comunidad deben tener acceso a su tierra de origen*⁹⁴, con respecto a sus rituales funerarios: *los N'djuka tienen rituales específicos que se deben seguir con precisión ante la muerte de un miembro de la comunidad*⁹⁵ y con respecto a su concepto de justicia:

La justicia y la responsabilidad colectiva son principios centrales dentro de la sociedad N'djuka. Si se causa un daño a un miembro de la comunidad, los familiares – que serían todos los miembros de su linaje materno – están obligados a vengar la ofensa cometida. Si alguien mata a un familiar, los N'djuka creen que su espíritu será incapaz de descansar hasta que se haga justicia. Mientras la ofensa esté sin castigo, los espíritus enfurecidos de los fallecidos pueden atormentar a sus familiares vivos⁹⁶.

Se consideran probados además la masacre de 1986, el desplazamiento forzado a la que había sido sometida la comunidad N'djuka, en tanto desplazados internos y refugiados en Guayana Francesa, la no existencia de esfuerzos oficiales por esclarecer los hechos y resolver la grave situación vivida por la comunidad y los esfuerzos de las víctimas por esclarecer la verdad y presionar al Estado para que actuara en concordancia con sus compromisos internacionales en derechos humanos.

La Corte concluye que el Estado violó el derecho a la integridad personal de esos habitantes dispone que se permita el regreso de los indígenas a sus tierras y las garantías de seguridad para que pudieran purificarlas de esa afrenta. Como reparaciones adicionales se ordenó la investigación de los hechos que fundamentaron el caso, la identificación y sanción a los responsables, y la recuperación de los restos de los miembros de la comunidad fallecidos en la masacre de 1986.

⁹⁴ *Id.* p. 31

⁹⁵ *Ib.*

⁹⁶ *Id.* p. 32

Además se ordenó que se estableciera un procedimiento para que se otorgara el título colectivo de las tierras tradicionales; se brindaran garantías de seguridad a los miembros de la comunidad que decidan regresar a la aldea; se creó un Fondo Especial de desarrollo financiado por el Estado; se ordenó la presentación de una disculpa pública del gobierno a la comunidad y se instruyó se procediera a erigir un monumento en memoria de las víctimas.⁹⁷

El presidente de la Corte Sergio García Ramírez expuso en voto razonado lo siguiente:

Dado que la vida personal de los integrantes de la comunidad indígena se halla entrañablemente ligada a la de esta misma, tanto en aspectos materiales como espirituales, la suma de los derechos de esos integrantes se conforma tanto con las facultades, libertades o prerrogativas que poseen independientemente de la comunidad misma --derecho a la vida, derecho a la integridad física, por ejemplo-- como por los derechos que surgen precisamente de su pertenencia a la comunidad, que se explican y ejercen en función de ésta, y que en tal circunstancia adquieren su mejor sentido y contenido --derecho a participar en el uso y goce de ciertos bienes, derecho a recibir, preservar y transmitir los dones de una cultura específica, también por ejemplo. Ni los derechos colectivos de la comunidad se confunden con los de sus integrantes, ni los derechos individuales de éstos se absorben o resumen en aquéllos. Cada "estatuto" conserva su entidad y su autonomía. Uno y otro, profunda y estrechamente relacionados entre sí, mantienen su carácter, están sujetos a tutela y requieren medidas de protección específicas. (...) Es verdad que este fenómeno puede apreciarse en muchas sociedades, acaso en todas, pero también lo es que en algunas --así, los grupos indígenas de nuestra América-- revisten caracteres especiales, más intensos y decisivos.⁹⁸

Como complemento a esta aclaración jurisprudencial, está el voto razonado del Juez A. A, Cancado Trindade, quien destaca que el caso *Moiwana* ubica nuevamente ante un órgano del sistema internacional, el tema del estatus de sujeto internacional de los Pueblos. Destaca que los hechos probados en el proceso muestran que dos siglos antes que el Estado-nación de Surinam iniciase su configuración los Pueblos Maroon celebraron tratados con las autoridades coloniales

⁹⁷ Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad *Moiwana* Vs. Suriname, sentencia de 15 de junio de 2005, excepciones preliminares.

⁹⁸ Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad *Moiwana* Vs. Suriname, sentencia de 15 de junio de 2005, Voto razonado del Presidente de la Corte Sergio García Ramírez.

los cuales los ubica como sujetos del derecho internacional.⁹⁹ Sostiene que el caso expone claramente la riqueza cultural del continente americano y permite la apertura del debate sobre los sujetos del derecho internacional, ubicándolo como el derecho de los Estados, de los Pueblos, de la persona-humana y de la humanidad como un todo¹⁰⁰.

5. CASO DE LA COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS. PARAGUAY (2005)

En este caso los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa recibieron de Paraguay la promesa de la titulación a su favor de sus tierras ancestrales. Esto los llevó a movilizarse para tomar posesión de las mismas; lo que no pudieron hacer por estar tituladas legítimamente a terceros de buena fe. Ante ello, se asentaron en los límites de esas tierras y comenzaron un estilo de vida que acentuó los cuadros de pobreza que ya padecían; debido a la provisionalidad de su condición, sumado el retraso injustificado de los procedimientos del Estado para titulación.

La Comisión presentó la demanda con el fin de que la Corte decidiera si el Estado de Paraguay violó los artículos 4° (Derecho a la Vida); 8° (Garantías Judiciales); 21° (Derecho a la Propiedad Privada) y 25° (Protección Judicial) de la Convención Americana, en perjuicio de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros¹⁰¹.

Al reflexionar entorno a la presunta violación del artículo 21° de la Convención, que exige respetar los bienes de las comunidades indígenas y los bienes de los particulares, lo cual genera un debate interesante que la Corte plantea de la siguiente manera:

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia *Moiwana vs. Surinam*, 15 de Junio de 2005, Separate Opinion of Judge A.A Cancado Trindade, p. 1

¹⁰⁰ *Id* p. 3.

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia *Yakye Axa vs. Paraguay* 17 de junio de 2005, p. 2

Ahora bien, cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, la propia Convención Americana y la jurisprudencia del Tribunal proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales, y d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. El artículo 21.1 de la Convención dispone que “[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social.” La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Finalmente, para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido.¹⁰²

La aplicación de estos criterios convencionales y jurisprudenciales establece un cuadro de análisis interesante, pues aparentemente el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y el derecho a la propiedad individual poseen la misma jerarquía en el sistema jurídico del Paraguay y en la Convención. La Corte advierte que:

Al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros. Por el contrario, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención.¹⁰³

En cuanto al derecho a la vida, artículo 4.1 de la Convención, al establecerse durante el proceso todas las situaciones vividas por la comunidad Yakye Axa y las condiciones insalubres en las cuales se encontró durante el tiempo que había estado

¹⁰² *Id.* p. 81

¹⁰³ *Id.* p. 82

a la orilla de la carretera que limita con el predio que reivindicaban como su territorio ancestral, la Corte concluye que hubo una violación evidente por parte del Estado a la Convención Americana. Si se encontró violado el derecho a su propiedad territorial, evidentemente se vulnera de manera directa el derecho a una vida digna de los miembros de la comunidad pues los hechos analizados muestran que se:

(...) Les ha privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia, tradicionales así como del uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. A esto se suma que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias que permitan asegurar a los miembros de la Comunidad Yakye Axa, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad, a pesar de que el 23 de junio de 1999 el Presidente del Paraguay emitió el Decreto No. 3.789 que declaró en estado de emergencia a la Comunidad¹⁰⁴.

La Corte hace dos precisiones entorno a miembros particulares de la comunidad. En la primera reitera que los niños han permanecido en situación de riesgo durante el tiempo que ha durado el litigio frente al Estado y ordena que el Estado realice acciones especiales para superar dicha situación. En la segunda, anota que debe existir por parte del Estado una conciencia de los cuidados especiales que debió haber tenido con los ancianos del Pueblo Indígena Yakie Axa, pues es una comunidad que trasmite oralmente su cultura y éstos desempeñan un rol primordial en dicho proceso.

Por perjuicios materiales se fijó en equidad la suma de 45.000 dólares y por concepto de perjuicios inmateriales se tomó la siguiente determinación:

[...] El Estado deberá crear un programa y un fondo de desarrollo comunitario consistente en el suministro de agua potable e infraestructura sanitaria. Además del referido programa, el Estado deberá destinar la cantidad de US \$950.000,00 (novecientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), para un fondo de desarrollo comunitario, el cual consistirá en la implementación de proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud en beneficio de los miembros de la Comunidad deberán ser completados en un plazo de dos años,

¹⁰⁴ *Id.* p. 90

contados a partir de la entrega de la tierra a los miembros de la Comunidad indígena.¹⁰⁵

En cuanto a reparaciones complementarias, que para la corte tienen especial importancia por la naturaleza colectiva del sujeto que sufrió los perjuicios, la Corte tomo las siguientes decisiones:

- ❑ La entrega de los territorios tradicionales a la comunidad indígena Yakye Axa. En este punto se aclara que al tribunal no es competente para determinar cual es el territorio de la comunidad indígena, pues su competencia solo llega hasta determinar el incumplimiento o no del Estado con lo prescrito en la Convención.
- ❑ El suministro de bienes básicos a la comunidad ubicada en el sitio desde donde han hecho su lucha reivindicatoria.
- ❑ La adecuación de la legislación interna a la Convención Americana.
- ❑ Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.

Para concluir este caso vale la pena mencionar el Voto Disidente Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y M.E. Ventura Robles sobre:

La responsabilidad internacional objetiva del Estado en la violación del derecho a la vida de diez miembros de la Comunidad Yakye Axa, entre ellos ocho niños indefensos [...], porque, en casos como el presente, en el que la falta de debida diligencia del Estado incide directamente en la pérdida de vidas humanas, entendemos que los Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estamos llamados a alertar la conciencia de todos los habitantes de nuestra región para que hechos como los señalados en el presente caso no se repitan, en detrimento precisamente de aquéllos que más necesitan de protección, que no tienen interlocutores de ningún tipo en nuestras sociedades, y de todos los

¹⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yakye Axa vs. Paraguay*, p. 99

socialmente marginados y excluidos, que padecen en silencio, pero que de ningún modo pueden ser olvidados por el Derecho¹⁰⁶.

6. EL CASO YATAMA VS. NICARAGUA (2005)

El caso Yatama le da la oportunidad a la Corte de evaluar el comportamiento de Nicaragua en su relación con los Pueblos Indígenas teniendo como referente los derechos políticos que contempla la Convención. Efectivamente, producto que la Comisión concluye que el Estado no cumplió con las recomendaciones realizadas en el informe del 4 de marzo de 2003¹⁰⁷, presenta la demanda con el objetivo que la Corte analizara si el Estado nicaragüense violó los artículos 8, garantías judiciales; 23, derechos políticos y 25 protección judicial de la Convención Americana relacionados con el artículo 1.1, obligación de respetar los derechos y 2, deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Sostuvo en su escrito la Comisión que el Estado había violado estos compromisos a los miembros del partido indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asi Takanka –Yatama, pues excluyó a sus candidatos de las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2000 efectuadas en la Región Sur y Norte del Atlántico de Nicaragua, pues la Corte Suprema emitió una resolución el 15 de octubre del mencionado año donde planteaba que era improcedente el recurso de amparo que Yatama había interpuesto para que autorizaran su participación electoral en los comicios municipales. Sostiene la Comisión que la legislación de dicho país no

¹⁰⁶ CANÇADO TRINDADE, Antonio, VENTURA ROBLES, Manuel. Voto Disidente Conjunto del Caso Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C. No. 125.

¹⁰⁷ "1. Adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un recurso efectivo y sencillo de impugnación de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral, sin limitaciones respecto a la materia recurrida. 2. Adoptar en el derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para promover y facilitar la participación electoral de los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, consultándolos, tomando en consideración y respetando el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que habitan en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. 3. Indemnizar a las víctimas. 4. Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana". Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, p. 3.

poseía, en ese momento, un recurso que les hubiera permitido a los indígenas reclamar sus derechos.¹⁰⁸

El análisis del caso se produce en dos dimensiones, la primera si Nicaragua respetó los valores que contiene el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que ordena que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente e imparcial, establecido con anterioridad para la determinación de sus derechos de cualquier naturaleza. La segunda dimensión el análisis sobre la violación de los artículos 23°, que expone el contenido de los derechos políticos, relacionándolo con el derecho a la igualdad ubicado en el artículo 24°.

Respecto al primer punto se concluye que Nicaragua violó el artículo 8 de la Convención por no haber ubicado en su sistema jurídico un mecanismo donde las organizaciones políticas controvirtieran las decisiones del Consejo Supremo Electoral. Efectivamente los hechos demuestran que el partido indígena Yatama recurrió a diferentes medios judiciales para evitar que le fuera negadas su participación en los comicios municipales del 5 de diciembre de 2000, pero en última instancia la Sala Constitucional de la Corte Suprema decidió que se debía seguir lo prescrito por la Constitución que prohibía taxativamente que las decisiones del consejo electoral fueran controvertidas. El análisis de la Corte concluye:

Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos, como ocurrió en el presente caso. Las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo. En el presente caso, debe tomarse en cuenta que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones

¹⁰⁸ *Id.* p. 2

municipales requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de decisiones en el marco del calendario electoral.¹⁰⁹

Con relación a la segunda dimensión, derechos políticos y derecho a la igualdad, como fundamento a su decisión, la Corte hace un análisis de estos derechos, advirtiendo que en otras sentencias ha definido que los principios de no discriminación e igualdad han entrado al dominio del *Ius Cogens*, en el cual descansa toda la estructura jurídica internacional y nacional y se filtra a todos los ordenamientos jurídicos¹¹⁰.

De esta forma el principio de la no discriminación posee un carácter fundamental para la protección de los derechos humanos, convirtiéndose para el sistema internacional y los órdenes jurídicos nacionales en un principio imperativo, en el que los Estados tendrán “la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable”.¹¹¹

La Corte plantea que todo lo anterior concuerda con las disposiciones que contiene la Convención en el artículo 24°, que describe el principio de no discriminación, en el cual se compromete a materializarlo no sólo en cuanto a los derechos de la Convención sino en todas sus decisiones jurídicas. Advierte que esta disposición no sólo se limita a repetir lo dispuesto en el artículo 1.1 donde los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades estatuidas en la Convención, garantizando su libre ejercicio sin discriminación de ninguna naturaleza, sino que consagra un derecho que acarrea al Estado la obligación de respetarlo en todas sus decisiones. Todo lo anterior debe concordarse, según el tribunal, con la

¹⁰⁹ *Id.* p. 75

¹¹⁰ *Id.* p. 86

¹¹¹ *Ib.*

obligación contenida en el artículo 2° de la Convención donde los Estados se comprometen a suprimir todas las normas de sus sistemas jurídicos que contengan violación a las garantías expuestas en ella y a producir normas que sigan los lineamientos de la Convención.

Con los presupuestos jurídicos anteriores la Corte concluye que los hechos probados indican que Nicaragua restringió indebidamente los derechos políticos consagrados en el artículo 23° de la Convención y configuró una violación a la protección igualitaria consagrada en el artículo 24°.

En su concepto, Nicaragua al aprobar la ley 331 del año 2000 no generó las condiciones suficientes y necesarias para garantizar el derecho, que según la Convención tienen los Pueblos Indígenas de la Costa Norte de Nicaragua de participar en la configuración del poder político, elegir y de tener la oportunidad de intervenir en la dirección política de la sociedad, ser elegido. El Estado de Nicaragua, según los hechos probados, no tomó en consideración en la legislación electoral las características socioculturales de los Pueblos indígenas:

(...) Quienes se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad. Ello ha sido reconocido en el propio Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (supra párr. 124.3) y en el informe “Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua” de 2001. Además, la perito María Dolores Álvarez Arzate y los testigos Jorge Frederick y John Alex Delio Bans se refirieron particularmente a las dificultades que enfrentaron los miembros de las referidas comunidades en el proceso electoral municipal del 2000 .¹¹²

De allí que estableció disposiciones que le produjeron grandes dificultades a la organización Yatama para inscribirse como representante de estas comunidades, como fueron el número mínimo de firmas e inscripción de candidatos y la obligación de constituirse en partido político, incluso no siguiendo las disposiciones que en

¹¹² *Id.* p. 90

materia indígena contienen los artículos 5, 49, 89 y 180 de la Constitución¹¹³ y el artículo 11.7 de; Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica¹¹⁴. El tribunal aclara que de ninguna forma en abstracto se puede evaluar como contrario a la Convención Americana los requisitos que los Estados construyan para realizar los derechos:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho.¹¹⁵

Bajo estas condiciones el Estado puede reglamentar o establecer criterios mínimos para regular la participación política siempre y cuando sean razonables y de acuerdo con las reglas democráticas reconocidas. Se estudia entonces las dos condiciones que contemplaba la ley 331 para poder que un partido pudiese inscribir sus candidatos. La primera, ubicada en el artículo 65 ordenaba que el partido debía tener el 3% de las firmas de ciudadanos de la circunscripción electoral, al estudiarla la Corte encontró que dicha disposición ya había sido declarada inconstitucional por

¹¹³ “5. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales[.]”. “49. En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones [...], las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines.” “89. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.” 180. “Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.”. *Ibidem*, pp. 90 y 91

¹¹⁴ “Los habitantes de las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a “elegir y ser elegidos autoridades propias de las Regiones Autónomas”. *Ib.*

¹¹⁵ *Ib.*

la Corte Suprema de Justicia pues “constituía un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos”¹¹⁶.

La segunda condición para inscribir candidatos era la expuesta en el artículo 82° de la mencionada ley, esta prescribía que los partidos que deseaban participar en las elecciones municipales debían inscribir candidatos al menos en el 80% de los municipios de la respectiva circunscripción territorial y respecto al 80% del total de las candidaturas.

Lo anterior trajo como consecuencia que la no aceptación de la inscripción de los candidatos en la RAAS le produjo a la autoridad electoral la conclusión que Yatama no reunió este requisito pues la inscripción en la RAAN no era suficiente para alcanzar los topes de la ley en referencia, puesto que se tenía en cuenta la suma total de todos los municipios de toda la circunscripción de la Costa Atlántica. La conclusión a este respecto de la Corte fue que:

Esta exigencia de la Ley Electoral de 2000 No. 331 constituye una restricción desproporcionada que limitó indebidamente la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000. No se toma en cuenta que la población indígena y étnica es minoritaria en la RAAS, ni que habría municipios en los que no se contaría con apoyo para presentar candidatos o no se tendría interés en buscar dicho apoyo.¹¹⁷

La Corte evalúa la legalidad a la luz de la Convención de la disposición de la ley electoral de Nicaragua que obliga a sus ciudadanos, entre ellos a las comunidades indígenas, a organizarse en partidos políticos para poder participar en los procesos electorales y declara esta limitación contraria a la Convención por dos razones.

La primera, porque esta forma de organización no es propia de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua y desconoce rotundamente sus

¹¹⁶ *Id.* p. 93

¹¹⁷ *Id.* p. 95

usos y costumbres, y la segunda, porque no existe una disposición en la Convención Americana de Derechos Humanos que permita sostener que los ciudadanos ejerzan el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político¹¹⁸. Aclara, que con esto no desconoce la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia en el continente, pero que la Convención no focaliza la realización del derecho de participación a este tipo de estructuras. Incluso recuerda que la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones”¹¹⁹. Así las cosas la Corte concluye que:

La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional¹²⁰.

Como conclusión, orienta al Estado de Nicaragua a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus

¹¹⁸ *Ib.*

¹¹⁹ *Id.* p. 94

¹²⁰ *Ib.*

propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención¹²¹.

Por concepto de perjuicios materiales e inmateriales se fija la suma de 80.000 dólares de Estados Unidos que deberá ser entregada a la organización Yatama para que esta como representante de los Pueblos Indígenas los distribuya entre los candidatos. Adicionalmente, como componente de las decisiones para compensar los perjuicios inmateriales, ordena una serie de medidas que tienen en cuenta las características socioculturales de la estructura social a la que pertenecen los candidatos que ilegalmente no fueron autorizados para participar en las elecciones del 5 de diciembre de 2000. Se ordena entonces:

- ▣ Darle publicidad a las partes de la sentencia que se consideran más importantes en el Diario Oficial y en otro de circulación nacional. Adicionalmente la Corte orienta que también se publique en la radio comunitaria, por ser el medio de información mas escuchado por los habitantes de la Costa Atlántica de Nicaragua;
- ▣ Se ordena que se adopte un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral;
- ▣ Se ordena realizar reformas a la ley electoral para propiciar la participación de los Pueblos Indígenas y de otras expresiones sociales de la sociedad nicaragüense.

Para cerrar este capítulo se puede decir que han sido sobresalientes los avances jurisprudenciales del organismo interamericano en materia étnica, en donde

¹²¹ *Id.* p. 95

se muestra el replanteamiento que hace sobre el sujeto referente de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues reconoce la existencia de estructuras socioculturales colectivas con dinámicas y derechos diferentes a la persona humana o al sujeto individualmente considerado. Aunque, los pueblos indígenas obtengan victorias morales del derecho internacional, sigue siendo el Estado soberano quien tiene el verdadero poder en sus manos, que pueden ignorar (y de hecho así lo hacen) con impunidad las normas internacionales. Por consiguiente debe establecerse un organismo imparcial que supervise la elaboración de mecanismos que permitan que las poblaciones indígenas sean los artífices y beneficiarias de su propio desarrollo, garantizándose de esta manera el respeto de los derechos humanos y el acatamiento de los derechos de las minorías, por todos los miembros del Estado.

CAPÍTULO III. EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

En los últimos años hemos asistido a la inserción, dentro de los debates sobre el contenido y papel de las Constituciones, del tema del multiculturalismo. Cuanto más se abre paso a la pluralidad, los conflictos sociales se hacen más evidentes vislumbrándose dos etapas; la primera que va desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, en donde el mayor conflicto era incluir en la Constitución contenidos que representaran esa pluralidad social. Así pues se introdujeron derechos a la vivienda digna, educación, salud, medio ambiente sano, entre otros.¹²²

Mientras que la segunda etapa va de los años 40 a nuestros días, el conflicto ha sido lograr el pleno reconocimiento al carácter normativo de los derechos insertados en la Constitución. En términos generales, la formación y el estudio del Derecho en México siguieron los patrones de los Estados Modernos a lo largo del siglo XIX¹²³, lo que se tradujo en la incorporación de elementos que conferían el carácter de Moderno a otras sociedades. En la medida, en que las conductas humanas estuvieran previstas en normas de carácter general, el orden jurídico podía ser considerado moderno; sólo de esta manera se aspiraba a una sociedad moderna en términos de homogeneidad. De igual forma debían respetarse por principios de legalidad y división de poderes, así como reconocimiento de los derechos humanos y los mecanismos necesarios para protegerlos.

En aras de lograr una sociedad homogénea, el orden jurídico dejó de hacer diferencias en razón de atributos personales. En dicho proceso, los indígenas perdieron su caracterización normativa así como sus formas de manifestación

¹²² Vid. COSSÍO, José Ramón, GONZÁLEZ SALAS, Franco, ROLDÁN XOPA, José Fernando; *Derechos y cultura indígenas: Los dilemas del debate jurídico*, Ed. Porrúa, México, 1998.

¹²³ Cfr. FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, Ed. Aguilar, México, 1997 pp 486 y ss.

comunal, a partir de 1857.¹²⁴ Dicha pérdida se debió en primer lugar al rechazo de integración de los indígenas a los proyectos políticos, en segundo lugar por el combate que llevó a cabo el Estado a todos aquellos grupos indígenas que no se le sometieran y en tercer lugar por su exclusión del proyecto nacional.

Este acto de exclusión fue repetido por el Constituyente de 1916-1917, a pesar de haber sido el eje del Congreso Constituyente los “temas sociales”¹²⁵ Los trabajadores y campesinos lograron el reconocimiento de algunos derechos a diferencia de los indígenas. Éstos fueron reconocidos como sujetos integrantes de la nación mexicana con los mismos derechos y obligaciones que el resto de la población.

El único reconocimiento plasmado en el modelo constitucional de 1917, fue lo dispuesto en el artículo 27° en donde se les reconoció como sujetos de derecho agrario. A partir de aquí el derecho los consideraría a través de la política indigenista en temas como el agrario, la integracionista, etc., hasta llegar a la adición de un primer párrafo al artículo 4° constitucional en el año de 1992.

En esa época se vivió un proceso de vaciamiento normativo de la Constitución el cual llegó a ser particularmente importante a partir de los años 70 ; era una situación en la que tanto la conceptualización como el estudio del Derecho se realizaba en condiciones precarias, por un lado se describían los contenidos de las normas generales, con interpretaciones hechas por los autores o como resultado de un diálogo con juristas y por otro lado existía una incapacidad, al no considerarse la historicidad del Derecho.

La explicación del Derecho se trivializó al punto de aparecer como un ejercicio simple para el que cualquier sujeto estaba capacitado, lo cual terminó por eliminar

¹²⁴ Cfr. MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *La Revolución agraria de México 1910-1920*, tomo III, UNAM, Porrúa, México, 1986, 112 y s.s.

¹²⁵ COSSÍO, José Ramón, *Los derechos sociales como normas programáticas y la concepción política de la Constitución*, Ochenta años de Vida Constitucional en México, México, UNAM/Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, p.p. 303-310

toda diferencia en grados de competencia. Es importante saber esto porque constitucionalizar derechos sociales en esa época era inofensivo.

Así pues en los años 70, tales derechos tenían el carácter de “normas programáticas”¹²⁶, el mismo carácter se le concedió a los derechos constituidos a favor de los indígenas en 1992 en términos del primer párrafo del artículo 4º constitucional. De esta manera a pesar del reconocimiento constitucional expreso al estar insertos en un orden que *había “perdido” su normatividad*¹²⁷ restaba eficacia a esos derechos.

La indiferencia, el olvido y la alarmante pauperización de los pueblos indios, reclamaban reformas que permitieran una mejora en las condiciones de vida, las cuales se han venido dando con los años pero no fue hasta el 2001 que se concretó. Tuvo como prólogo la reforma constitucional de 1992 condicionada por la presión internacional, y por la transformación de la realidad indígena de México.

Dicha reforma, no puede entenderse sin el contexto político que fue germinando en México durante la década de los noventa, la pérdida progresiva de legitimidad del Partido Revolucionario Institucional, la crisis del sistema político, la transformación del sistema a partir de los acontecimientos del 68, la progresiva liberalización del viejo régimen autoritario, la marginación y pobreza de los indígenas junto con el encauzamiento de sus protestas, a través de partidos políticos, y de organizaciones no gubernamentales.¹²⁸

Existieron diversas iniciativas entre ellas el proyecto de reforma constitucional encargado a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), en el año 1996, el cual fue imposible materializar por las diferencias entre el ejecutivo mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y la consecuente ruptura del diálogo. Entre

¹²⁶ Conjunto de postulados que debían irse desarrollando por los poderes públicos en la medida en que así lo dictara el sentido de la política y hubiera recursos para ello.

¹²⁷ COSSIO, José Ramón, *Op. Cit.*

¹²⁸ Cfr. RABASA GAMBOA, Emilio; *Derecho Constitucional Indígena*, ed. Porrúa, México, 2003.

otras iniciativas encontramos la del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en 1998, que junto con las del Partido de Acción Nacional, así como la del Partido Verde Ecologista de México, pusieron de manifiesto, primero, las diferencias entre las fuerzas políticas y, segundo, la complejidad que representa una reforma constitucional en materia de cultura y derechos indígenas. De esta forma en el año 2000, con la transición democrática mexicana, el presidente electo Vicente Fox Quesada, saca a la luz de nueva cuenta el proyecto de la COCOPA, el cual pone en manos del Congreso de la Unión, con notables modificaciones al de 1996. Con esta iniciativa del presidente electo en ese momento, se desató un intenso proceso en el que se aprobó el texto propuesto por el Senado provocando un conjunto de críticas a la reforma actual con su entrada en vigor, el 14 de agosto del 2001. Se reformaron los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115 en lo que se conoce como la “*reforma constitucional en materia indígena*”.¹²⁹ Con especial mención al artículo 2° ya que en éste se establece la reforma en materia indígena con mayor grado de intensidad.

En gran medida, la discusión de la reforma se centró en la posibilidad del reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público o bien, como sujetos de interés público. En el primer caso, se definen como personas jurídicas creadas por ley o por decreto con plena capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones, por ejemplo, un municipio, un estado, un organismo descentralizado, un organismo autónomo. En el segundo caso, son sujetos que encarnan el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado¹³⁰. Al final la personalidad jurídica concedida las comunidades indígenas fue la de Entidades de interés público. Por el eco que ha tenido la reforma se presenta un conciso cuadro comparativo entre el proyecto de la Ley COCOPA y el texto de la Minuta del Senado.

¹²⁹ Cfr. CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.*

¹³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, tomo 3, UNAM-IIJ/Editorial Porrúa, México, 2001. Pág. 2113

CUADRO COMPARATIVO

	PROPUESTA DE LA LEY COCOPA	MINUTA DEL SENADO
	<i>Entidades autónomas de Derecho Público</i>	<i>Entidades autónomas de interés público</i>
CREACIÓN	Bajo reglas de derecho público (por ley o decreto)	Bajo reglas de derecho privado
NATURALEZA JURÍDICA	<p style="text-align: center;">Órganos.</p> <p style="text-align: center;">Integrantes están sujetos a un régimen de responsabilidades específicos.</p> <p style="text-align: center;">Opera presunción de solvencia.</p> <p style="text-align: center;">Operan determinadas disposiciones sobre el patrimonio (inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad)</p> <p style="text-align: center;">Sus recursos son considerados como parte del presupuesto y gasto público.</p> <p style="text-align: center;">Sujetos a controles públicos.</p> <p style="text-align: center;">Operan ciertas reglas de responsabilidad patrimonial (responsabilidad objetiva y directa).</p>	<p style="text-align: center;">Personas morales con régimen especialmente regulado.</p> <p style="text-align: center;">Sus integrantes no están sujetos al régimen de servidores públicos.</p> <p style="text-align: center;">No opera presunción de solvencia.</p> <p style="text-align: center;">Su régimen patrimonial es de derecho privado.</p> <p style="text-align: center;">Su régimen de responsabilidad extracontractual es de derecho privado.</p> <p style="text-align: center;">Están sujetos a controles públicos si utilizan recursos federales o bien sus ingresos están regulados.</p> <p style="text-align: center;">Propósito determinado.</p>
ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES	<p style="text-align: center;">Funciones públicas o estatales.</p> <p style="text-align: center;">Régimen determinado de rendición de cuentas.</p> <p style="text-align: center;">Obligados por normas de transparencia.</p>	<p style="text-align: center;">Prerrogativas determinadas.</p> <p style="text-align: center;">Régimen en algunos casos privilegiado.</p>
PERSONALIDAD JURÍDICA	<p style="text-align: center;">Personalidad de Derecho Público.</p> <p style="text-align: center;">Jurisdicción determinada.</p> <p style="text-align: center;">Capacidad de goce y ejercicio.</p> <p style="text-align: center;">Estatus procesal determinado.</p>	<p style="text-align: center;">Sin personalidad de Derecho público, su actividad y facultades son reguladas con normas de interés público.</p> <p style="text-align: center;">Jurisdicción de fuero común.</p> <p style="text-align: center;">Capacidad de goce y ejercicio.</p>
	<p style="text-align: center;">FRACC V. uso y disfrute de los recursos naturales que usan u ocupan (más amplio).</p> <p style="text-align: center;">Explotación Colectiva de la tierra.</p> <p style="text-align: center;">No hay derecho de preferencia de terceros para adquirir un bien o derecho.</p>	<p style="text-align: center;">FRACC VI uso y disfrute de los recursos naturales que habitan y ocupan. Se respetan formas y derechos de propiedad ya existentes.</p> <p style="text-align: center;">Derecho de preferencia de terceros para adquirir un bien o derecho en uso y disfrute de recursos naturales.</p>

Fuentes: Iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), aceptada por el EZLN en 1996, como conclusión de los Acuerdos de San Andrés Larraiza a pesar de no estar totalmente de acuerdo con ella. Así, como la iniciativa del Senado aprobada en abril del 2001, de ahí la comparación entre la iniciativa y la que finalmente se aprobó en el Congreso.

Se ha hecho esta comparación con la finalidad de detallar de mejor manera las diferencias entre más importantes entre la propuesta y el texto finalmente aprobado, cuya importancia se hace notar por la oposición suscitada después de la autorización de la reforma, es claro que con esta reforma no se pone fin al debate en materia indígena.

1. Análisis Constitucional de los Derechos de los Pueblos Indígenas

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango constitucional los derechos indígenas¹³¹, comprendiendo los siguientes temas:

- La composición pluricultural de la Nación
- El concepto de Pueblo y Comunidad Indígena
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía.
- Los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- La obligación de la Federación, los Estados y los Municipios para garantizar vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas tiene gran importancia porque eleva a nivel constitucional los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Estos derechos tienen la particularidad de destinarse a un sujeto colectivo que mantiene su identidad cultural diferenciada. La identificación de una comunidad como

¹³¹ Reconocidos a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

pueblo indígena se determina en función del criterio objetivo relativo a la *descendencia y la cultura ancestral*, y el subjetivo que implica *tener la conciencia* de ello. En función de esa determinación, se aplican las normas de derecho indígena.

La legislación mexicana, a diferencia de la Constitución Norteamericana¹³², tiene como punto de partida la integración de los pueblos indígenas en una sola Nación. Se dice que descenden de las poblaciones que estaban en el país antes de iniciarse la colonización y que conservan sus diferentes instituciones, económicas, sociales culturales y políticas o por lo menos una parte de ellas. La definición sugerida es ambigua, por lo que se han hecho cuestionamientos sobre la pureza de raza en la descendencia, si esa descendencia debe ser sanguínea o sólo de tipo cultural, etc.; entre otros que se han señalado.

Lo anterior puede “salvarse” con las líneas siguientes en el mismo artículo que establecen el ámbito personal de validez al señalar que la conciencia de la *identidad indígena* debe ser criterio fundamental para determinar los sujetos a quienes van dirigidas las disposiciones sobre los pueblos indígenas; mismo que presenta cierta imprecisión por lo que algunos autores como José Ramón Cossío recomiendan el establecimiento de medios objetivos que supongan una “presunción de verdad tales como constancia de autoridades de pueblos indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena, la declaración de testigos e, incluso, la protesta de decir verdad del interesado, por ejemplo”.¹³³

Una vez reconocido la composición pluricultural de la Nación y de haber señalado la necesidad de la identidad indígena, para determinar la aplicación de las normas; encontramos que en el cuarto párrafo se estipula la definición de comunidades indígenas: “Son aquéllas integrantes de un pueblo indígena, que

¹³² En su Artículo II, Sección 8, establece que el Congreso podrá regular el Comercio con Naciones extranjeras, entre estados y con *Indian Tribes*. Como vemos, coloca al mismo nivel a las tribus indígenas con otros Estados, y su relación se establece a nivel de dos Estados distintos. El párrafo 3 de dicha sección dice: *The Congress shall have the power [...] To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;*”

¹³³ Cfr. COSSÍO, José Ramón, GONZÁLEZ SALAS, Franco, ROLDÁN XOPA, José Fernando; *Op. Cit.*

forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”

Esta definición ha tenido muchas objeciones, a primera vista parece dejar fuera a los indígenas que no viven en comunidad, mas descubrimos en la generalidad del artículo 2° que la existencia del indígena en lo individual es posible, de hecho autores como José Ramón Cossío han identificado los siguientes derechos que pueden ser de titularidad y ejercicio individual¹³⁴:

- El de ser considerados, no ser considerados o dejar de ser considerados como integrantes de un pueblo o comunidad indígena.
- El goce de las garantías individuales, derechos humanos, y en caso de las mujeres, especialmente de su dignidad e integridad frente a las autoridades tradicionales y,
- El derecho a elegir a sus autoridades.

A continuación se establece el reconocimiento que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben hacer de los pueblos indígenas, garantizando su libre determinación, ejercida de tal manera que asegure la unidad nacional. Posteriormente, el artículo 2° se divide en dos apartados: el A y el B.

Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se especifican en el apartado A del 2° Constitucional, conocidos como Derechos de Autogobierno por parte de Will Kymlicka y Jacob Levy, en donde también encontramos los llamados derechos de Representación y de Reconocimiento-obligatoriedad, y pueden traducirse en Exenciones y Reglas Externas¹³⁵. Son

¹³⁴ COSSÍO, José Ramón, *La Reforma constitucional en materia indígena*, Documento de trabajo, núm. 21, Departamento Académico de Derecho, México, ITAM, 10 de septiembre del 2001.

¹³⁵ Cfr. LEVY, Jacob; *Classifying cultural rights*, en Kymlicka, Will y Shapiro, Ian (eds.), “Ethnicity and group rights”, New York University Press, Nueva York ,1997.

derechos que los individuos pueden disfrutar en virtud de su pertenencia a una comunidad indígena:

- a) Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena.
- b) Derecho a la autoadscripción.
- c) Derecho a la autonomía.
- d) Derecho a la libre determinación.
- e) Derecho a aplicar sus sistemas normativos internos.
- f) Derecho a la preservación de la identidad cultural.
- g) Derecho a la tierra y al territorio.
- h) Derecho de consulta y participación.
- i) Derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
- j) Derecho al desarrollo.

Los derechos consagrados en el artículo 2° constitucional, “*de los pueblos indígenas*”, son derivaciones particulares de los derechos civiles bajo una perspectiva y con una proyección social, que complementan a los derechos sociales originarios; por el contenido del mismo. No sólo se reivindican los derechos civiles de los indígenas sino también vela por la vida cultural de los mismos. Estos derechos señalados los encontramos descritos de la siguiente forma en la Constitución:

- Se les reconoce y garantiza la **libre determinación y autonomía** para decidir **formas internas de convivencia y organización** social, económica, política y cultural; **elección de sus propias autoridades, aplicación de sus propios, sistemas normativos en conflictos internos**, sujetándose a los principios generales del pacto federal y la soberanía de los estados, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres, validados por los jueces y tribunales correspondientes.
- **Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, su cultura e identidad así como conservar y mejorar el hábitat y la integridad de sus**

tierras, accediendo al uso y disfrute de los recursos naturales conforme a la propia Constitución.

- **En los municipios con población indígena**, podrán **elegir representantes ante los ayuntamientos** reconociéndose estos derechos en las constituciones y leyes de las entidades federativas.
- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**, reconociendo sus costumbres y especificidades culturales y teniendo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores conocedores de su lengua y cultura.

De igual manera el apartado B, contiene lo que Kymlicka conoce como derechos poliétnicos, y Levy como derecho de Asistencia al tener como objetivo la erradicación de discriminaciones y prejuicios existentes contra las minorías culturales logrando su integración en el conjunto de la sociedad, que generalmente se presentan a través de subvenciones y que nuestra Constitución presenta como disposiciones tendientes a mejorar la situación social y económica del grupo minoritario en cuestión. Siendo obligatorias para los tres niveles de gobierno.

- **Garantizar la vigencia de los derechos indígenas y su desarrollo integral.**
- **Impulsar el desarrollo regional de zonas indígenas** mediante acciones coordinadas.
- **Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad**, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, con acciones que **reconozcan la herencia cultural indígena, impulsando el respeto y conocimiento** de las diversas culturas existentes en la Nación.

- **Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, al financiamiento público y privado** para la construcción y mejoramiento de vivienda, ampliando la cobertura de los servicios sociales básicos.
- Propiciar la **incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo**.
- **Extender la red de comunicaciones** para integrar a las comunidades indígenas, procurando que puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.
- **Apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable**.
- Establecer **políticas sociales para proteger** a los **migrantes indígenas**.
- **Consultarles en la elaboración del Plan de Desarrollo**, nacional, estatal y municipal.
- Se establecerán partidas específicas en los presupuestos de egresos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones indicadas.

En vista de lo anterior se puede deducir que la integración de las comunidades indígenas debe darse a través de las siguientes pautas:

a) **Sociales y culturales**: resulta indispensable la aceptación de formas de convivencia y organización de la comunidad, salvaguardando los elementos integrantes de su cultura e identidad¹³⁶.

b) **Jurídicas**: *Hacia dentro*: reconoce que pueden aplicar sus Sistemas Normativos Internos, respetando los derechos humanos, la dignidad de la mujer y los principios generales de la Constitución. *Hacia fuera*: reconoce el derecho de los pueblos

¹³⁶ Relativos a sus tradiciones, lengua, hábitat, tierras y en general todos los conocimientos constitutivos de su identidad indígena.

indígenas a acceder a la jurisdicción del Estado tomando en cuenta su cultura y su lengua.

c) Políticas: *Hacia dentro*: reconoce el derecho a organizar su vida comunal de acuerdo a sus costumbres, eligiendo sus representantes de acuerdo a sus prácticas tradicionales. *Hacia fuera*: elegir representantes indígenas para los ayuntamientos donde exista población indígena. En éste último punto, la Constitución obliga a que la planilla que gobierne el Ayuntamiento tenga un representante indígena –al igual que *debe* tener presidente municipal, síndico, etc.- o que dicho Ayuntamiento tiene la obligación constitucional de atender al representante de los indígenas.

d) Económicas: Derecho a conservar su hábitat, preservar la integridad de la tierra, acceder a la propiedad; al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan¹³⁷.

Finalizado el análisis de los derechos de las comunidades indígenas consagradas en el Artículo 2º, me sumo a la opinión de un especialista en la materia como lo es Miguel Carbonell, al señalar que “engordar” el texto del numeral en cuestión, de la manera en que se hizo crea una falta de *fe constitucional*, se necesita más que la retórica empleada por los legisladores, para cumplir con las expectativas de los ciudadanos y no quedarse en una simple promesa de mejorar los niveles de vida de los indígenas¹³⁸.

Un claro ejemplo de esto es que la actual reforma fue privada de aspectos fundamentales, debido a la ausencia de medios jurisdiccionales para defender los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, en caso violación por parte de la autoridad.

¹³⁷ Excluye el derecho ‘preferente’ a la propiedad de esas tierras.

¹³⁸ Vid. CARBONELL, Miguel, *La constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Ed. Porrúa- UNAM, México, 2002.

Los derechos indígenas reconocidos formalmente en la legislación representan un gran avance, sin embargo, hay ciertos temas que presentan lagunas en su planteamiento que impiden la construcción de un Estado pluricultural. Algunos de estos temas son:

a) Sujetos de Derecho Público

Es condición *sine quanon* para que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan sus derechos, el reconocimiento como sujeto de derecho con personalidad jurídica. Para efectos jurídicos, la Constitución Política delega a los congresos locales el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, como entidades de interés público, es decir: el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado¹³⁹.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en una tesis aislada lo siguiente:

Ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los derechos que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.¹⁴⁰

¹³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, tomo 3, UNAM-IIJ/Editorial Porrúa, México, 2001. Pág.2113

¹⁴⁰ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Noviembre de 2002 Tesis: 2a. CXXXIX/2002

Los pueblos y comunidades indígenas son personas colectivas, figuras a las que el derecho considera como una sola entidad para efectos de que puedan actuar como unidad en la vida jurídica. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, su mención y definición en la Constitución Federal no basta para probar su existencia legal, se requiere la manifestación expresa del legislador para conformar entidades de derecho público y de este modo sean capaces de contraer obligaciones y ejercer sus derechos como entidad colectiva.

b) Ejercicio de la libre determinación y autonomía

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la libre determinación en un marco de autonomía que respete la unidad nacional pero no hace ningún señalamiento respecto a las modalidades de su ejercicio y a los mecanismos para la coordinación o corresponsabilidad entre las autoridades indígenas y las instituciones del Estado Mexicano, se establece que a través de las legislaciones estatales se lograrán estos cambios pero aún falta mayor producción normativa que permita identificar y definir los ámbitos de competencia en donde puedan actuar sus autoridades dentro de un sistema jurídico previamente estructurado.

c) Competencia de los sistemas normativos internos

La CPEUM reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos, sin embargo, los sistemas normativos de las comunidades indígenas son más complejos, se integran de normas, procedimientos e instituciones que incorporan a la costumbre jurídica, que se define como la práctica constante de una determinada conducta conjugada con la conciencia individual de que su aplicación es necesaria y por lo tanto obligatoria para la colectividad puesto que permite mantener el orden interno. Específicamente en la administración de justicia se precisa delimitar su

ámbito de competencia o jurisdicción para evitar conflictos con las instituciones competentes de procuración, administración e impartición de justicia.

d) Territorio

La definición del territorio de los pueblos y comunidades indígenas no está en la legislación, el artículo 27 Constitucional en el segundo párrafo de la fracción VII señala *la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas*. Este precepto no ha tenido desarrollo legislativo. Existen algunas iniciativas de ley en donde se califica a la propiedad de las tierras de ejidos y comunidades como tierras indígenas, sin embargo, el adjetivo indígena es privativo de los pueblos, comunidades e individuos que se reconozcan como tales, no una característica de las tierras.

El Convenio 169 de la OIT interpreta que el término tierras utilizado en ese instrumento incluye el concepto de territorio, que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, lo que comprende los recursos naturales, sin embargo este es un tema pendiente de discusión para encontrar los mecanismos para su ejercicio, en virtud de que las comunidades indígenas ocupan y poseen regiones del territorio estatal constituido por espacios continuos en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y confirman su cosmovisión sin que sea de su propiedad.

e) Conocimiento Tradicional

En el marco jurídico de la sociedad nacional los derechos en materia de propiedad intelectual, reglamentados con base en los sistemas de patentes y de propiedad industrial, fueron diseñados en función de sujetos de derecho individuales, y con base en un patrón axiológico que no define ni reconoce a otro tipo de sujetos. Tal situación se encuentra en contradicción con los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Con base en este panorama, la legislación mexicana deja en lo general sin protección a los conocimientos tradicionales y locales de las comunidades indígenas, tanto en las leyes generales como en las particulares y sus respectivas reglamentaciones que implican asuntos que se relacionan con los pueblos indígenas y, lo que es altamente significativo, deja libre el acceso de empresas transnacionales quienes pueden tener acceso a lo que desean sin beneficiar a los pueblos indígenas.

e) Participación Política

Respecto del derecho a la participación política, el artículo 2º se refiere únicamente a las comunidades indígenas que podrán elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Los indígenas deben tener la posibilidad de participar en condiciones de igualdad con otros sectores de la población y en todos los niveles, en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional o regional y en aquellos tendientes a mejorar sus condiciones de vida, trabajo, salud y educación. Además debe promoverse su participación en la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales y en los beneficios que reporten las actividades de explotación de los recursos existentes en sus tierras.

2. Redistribución Electoral y Participación Política de los Pueblos Indígenas

Al hablar de derechos políticos no puede dejarse de lado el estudio del artículo 41º Constitucional al establecerse en éste el medio para garantizar el llamado derecho de representación al que son sujetos los pueblos indígenas de conformidad con el artículo 2º constitucional, objeto de este trabajo para verificar si en nuestra Constitución se da esa posibilidad de manera práctica y no únicamente desde un punto de vista teórico.

A continuación se da una sucinta descripción del contenido de este numeral:

- Instituye a los partidos políticos como entidades de interés público, teniendo como finalidad promover la **participación popular en la vida democrática**, contribuir a la **integración de la representación nacional** y hacer posible el **acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público**.
- Los partidos políticos *nacionales* tendrán derecho al uso de los medios de comunicación y a participar en las elecciones estatales y municipales.
- Dispone como función estatal la organización de las elecciones federales, y que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.
- Contempla la creación de un organismo público conductor del proceso electoral dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (IFE), siendo autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. El cual, contará con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y por consejeros Magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.
- Agrupará actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales

electorales, atendiendo igualmente lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

- Se contempla el establecimiento de un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral, misma que conocerá de los medios de impugnación creados a través de un sistema.

Después de una lectura detallada del texto constitucional, puede apreciarse que el artículo 41 ratifica la naturaleza representativa y democrática del sistema político mexicano, por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas que permiten al pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.¹⁴¹ Garantiza los derechos políticos de los *ciudadanos* de votar, ser votado y de asociación, los cuales son derechos que como vimos en el artículo 2° constitucional se deben respetar a los integrantes de las comunidades indígenas.

Estos derechos se ejercen mediante las entidades de interés público, denominadas partidos políticos, los cuales pueden ser nacionales o locales, dependiendo de su ámbito de incidencia. Para concluir los comentarios al numeral en cuestión, mencionaremos tres aspectos que por su relación con el artículo 2° y el derecho de representación de las minorías indígenas resultan importantes.

El primero de esos aspectos, consiste en la inexistencia de candidaturas independientes, bajo la perspectiva de que dichas candidaturas requieren un apoyo institucional, en este caso privado, representando ciertos grupos de interés, en oposición a los partidos políticos como entidades de interés público; las candidaturas independientes estarían eximidas de las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos, razón por la cual no se considera su reconocimiento a nivel Constitucional.

¹⁴¹ Esto no excluye la participación directa como el plebiscito, referéndum o la iniciativa popular, siempre que no se trate de decisiones colectivas fundamentales en donde por fuerza dicha participación se hará a través de los Poderes de la Unión.

Una opción a considerar, entonces para que los grupos minoritarios como el de los indígenas se vean representados, es que se ponga fin a las prácticas oligárquicas en las cúpulas partidistas, y entonces poder tener acceso a las candidaturas dentro de los partidos sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, tradiciones, cultura, etc.

En segundo lugar, encontramos la distinción entre partidos políticos nacionales y locales, los primeros pudiendo participar en las elecciones estatales y municipales sin poder ser restringidos por las entidades federativas y los segundos no cuentan con ese derecho recíproco para participar en las elecciones federales. Así mismo, el Distrito Federal no cuenta con partidos políticos locales por mandato del artículo 122.

No parece garantizada la representación de los pueblos indígenas con estas disposiciones, el artículo 2° de la Constitución limita el derecho de representación de los pueblos indígenas al ámbito municipal por lo que de cierta forma se le limita para integrar un Partido Político Nacional y por ende queda fuera de las elecciones a Presidente de la República, Senadores y Diputados, si se constituyeran como partidos locales. Existe pues una restricción de los pueblos indígenas como ciudadanos para participar a través de un partido político formado por ellos a nivel federal. Muy importante si se quiere lograr una nueva forma de relación y realización ante el Estado. Como señala Meyer Bisch: “No se puede concebir un sistema de representación democrática, si no existe un sistema integrado por diferentes etnias, por otros subgrupos, que conlleven a formar una sola asamblea parlamentaria. Durante varios siglos los indígenas mesoamericanos han logrado mantener sus usos y costumbres; sin embargo, su presencia en los espacios políticos sigue siendo extraña y restringida¹⁴².

¹⁴² Vid. Meyer- Bisch, Patrice; *Cultura democrática: un desafío para las escuelas*, UNESCO, París, 1995.

Así, como el hecho de que en el Distrito Federal no se puede garantizar el derecho de representación por el simple hecho de que no se permiten los partidos locales. Es de vital importancia asegurar que los grupos minoritarios, en este caso el de los indígenas puedan hacer valer sus derechos colectivos como el de autogobierno, poliétnicos, y el de representación por la importancia que representan.

Por último como tercer aspecto, encontramos que la afiliación a los partidos políticos debe darse de manera libre e individual y que en caso de violar este derecho fundamental, el artículo 99 constitucional considera un procedimiento jurisdiccional para impugnar dichos actos.

Ante este panorama es importante presentar algunas recomendaciones que la Comisión Interamericana ha hecho a México¹⁴³:

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, 1998 OEA/Ser.L/V/11.100, Doc. 7 rev. 1, Sept., 24, 1998.

LOS DERECHOS POLÍTICOS

423. La vigencia de los derechos políticos en México ha sido, a través de los años, uno de los temas que ha motivado mayor interés para la CIDH en dicho país. Durante un lapso significativo de tiempo, las denuncias recibidas por la Comisión sobre México caracterizaban, en su gran mayoría, hechos vinculados a las elecciones y a los demás derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención Americana. En los respectivos informes sobre casos individuales, la Comisión ha emitido recomendaciones, que en cierta medida han contribuido a impulsar el importante proceso de reformas electorales que han realizado los mexicanos.

¹⁴³ REPORTE FINAL DE LOS CASOS 9768, 9780 y 9828 (MEXICO) RESOLUCION N° 01/90, 17 de mayo de 1990

En efecto, la CIDH considera importante destacar los trascendentes avances realizados por el Estado y la sociedad mexicana hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones. Algunas de las reformas realizadas en los últimos años que se puede mencionar son la nueva forma de registro, el fortalecimiento e independencia del Instituto Federal Electoral (IFE) y del tribunal electoral. Todas las reformas han permitido que las últimas elecciones generales, realizadas en julio de 1997, fueran consideradas por los observadores mexicanos y la comunidad internacional, como las más limpias y correctas efectuadas en México.

427. En efecto, el artículo 35 constitucional establece que son prerrogativas del ciudadano:(120) votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del país.

EL INFORME DESCRIBE LAS QUEJAS QUE HA RECIBIDO LA COMISIÓN INTERAMERICANA A LO LARGO DE LOS AÑOS SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS Y LAS VIOLACIONES ELECTORALES

460. Una de las principales debilidades del sistema electoral radicaba en el hecho de que en materia de "distribución" se seguía utilizando la efectuada en 1977, con base en el censo de 1970, lo que por su desactualización producía importantes desequilibrios en el valor del voto y lesionaba, por tanto, el principio del sufragio igualitario.

461. En este sentido, la nueva "distribución" tuvo por objeto lograr una mejor distribución de los ámbitos distritales a la vez que una mejor representatividad política de los ciudadanos. La nueva delimitación de los 300 distritos electorales, de los 40 distritos locales del Distrito Federal y de las cinco circunscripciones

plurinominales, realizada en consonancia con lo dispuesto por el art. 53 de la Constitución se llevó a cabo sobre la base del censo general de población de 1990.

Este proceso contó con la participación directa de los partidos y el seguimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia, y fue aprobado el 31 de julio de 1996 por unanimidad con la anuencia de las fuerzas políticas, que lo consideraron muy superior y más correcto que el anterior, sin perjuicio de reservas puntuales expresadas por algunos partidos.

VI. RECOMENDACIONES

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

504. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

505. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

Se completa esta visión hemisférica del ejercicio de los derechos políticos en el contexto del régimen democrático de gobierno con el necesario desarrollo y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, sin cuya adecuada vigencia el ejercicio de los derechos políticos resulta severamente limitado y la permanencia misma del régimen democrático gravemente amenazada. Al respecto John Stuart Mill, señala que:

El gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social, es aquél en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación aun en las más humildes de las funciones públicas, es útil; y por tanto, debe procurarse

que la participación en todo, sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad; y que finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía, lo ideal es el gobierno representativo.¹⁴⁴

Este tipo de gobierno es el que exigen los pueblos indígenas, un gobierno que realmente represente a la nación o a una porción muy numerosa de ella, por medio de diputados que nombra periódicamente, poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte.

Es importante tener en cuenta que en México las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas, no siempre se hacen efectivas y tampoco se observan en los procedimientos judiciales. Los factores que provocan este problema son diversos: van desde el desconocimiento de su existencia o contenido, a la velada discriminación, pasando, en ocasiones por la falta de normas de procedimiento para asegurar su observancia.

La Federación está obligada, con base en la reforma constitucional de 2001, a garantizar la vigencia de los derechos indígenas, entendiéndose entre ellos sus derechos políticos, con base en políticas que deben tomar en cuenta, en su diseño y aplicación, a los mismos pueblos indígenas¹⁴⁵.

Para lograr la participación política de los indígenas, según nuestro sistema electoral, era necesario provocar una mayor representatividad de los mismos, por lo mismo se optó por una redistribución y así dar cabida a estas minorías para que tuvieran acceso a través de los partidos políticos. Por desgracia fueron los partidos políticos quienes la llevaron a cabo, sin realizar una consulta amplia e informada a los pueblos indígenas de México para llevar a cabo dicha modificación electoral, incumpliendo la regla constitucional, señalada en el artículo 2°.

A partir del 11 de febrero de 2005 el Consejo General del IFE aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en los

¹⁴⁴ STUART, John Mill; *Del gobierno representativo*, Ed. Tecnos, España, 2007.

¹⁴⁵ *Id.*, artículo 2, apartado "B", párrafo primero.

que se divide el país para su utilización en los procesos electorales de 2005-2006 y 2008-2009. En este proceso de distritación, se tomó en cuenta a la población indígena como un criterio para la conformación de los distritos electorales. Como resultado de este proceso, existen 28 distritos electorales indígenas, entre las tres fuerzas políticas más importantes, sólo el tres por ciento del total de sus candidatos fueron de origen indígena en estos distritos. Y de los diputados electos en los 28 distritos sólo siete son indígenas.

Se espera que en las elecciones legislativas de 2009 la participación sea mayor, incluya una redistribución acorde a la realidad indígena y ampliada para que participen los indígenas en el Senado y en los congresos locales, a través de los partidos políticos o con fórmulas nombradas por sus propias comunidades.¹⁴⁶

En las entidades federativas es necesaria también la redistribución local para ampliar la participación de los indígenas asentados en sus territorios.

Criterios de la Redistribución

En el artículo 53 de la Constitución federal se establece el criterio demográfico, es decir, los distritos electorales uninominales (que no pueden ser menos de dos por estado) se establecerán con base en los resultados del Censo General de Población¹⁴⁷. Este criterio es criticado por la doctrina porque el Censo General de Población es un referente poblacional estático, por lo que se requiere que se haga la redistribución con base en el padrón electoral cuya actualización es constante, permanente, reflejando así mejor la dinámica poblacional al momento de la redistribución¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto del 2004.

¹⁴⁷ Artículo 53, primer párrafo de la Constitución federal mexicana, en www.juridicas.unam.mx.

¹⁴⁸ COSTA ARDUZ, Rolando, *Geografía electoral*, Diccionario electoral, 3a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM, IIJ, 2003, t. II, p. 656.

El criterio demográfico fue interpretado por el Instituto Federal Electoral en el sentido de que para la conformación de los distritos indígenas sería necesario tomar en cuenta que las localidades y municipios tuvieran una mayoría de población indígena, además que tuvieran continuidad geográfica, vías de comunicación y servicios públicos¹⁴⁹.

La aplicación de estos criterios determinó la creación de 28 distritos, lo cual significa que el 53% de la población indígena nacional no fue tomada en cuenta en la redistribución, ya que, como afirma el diputado federal Marcelo Tecolapa Tixteco, “suponiendo que en esos distritos, en una contienda electoral, todos los candidatos triunfadores fueran indígenas, solamente estarían representado el 47% del total de la población indígena del país”¹⁵⁰.

Esto significa, que casi la mitad de los indígenas por vivir dispersos, no estar bien comunicados y no contar con electricidad y agua potable, no pudieron ser tomados en cuenta en esta reforma. El problema no es de ellos, el problema lo debe resolver el Estado para que puedan participar construyendo carreteras y brindando los servicios públicos necesarios para que la población pueda participar, y los candidatos puedan llevar su oferta política “a efecto de que éstos conozcan las necesidades de cada lugar”¹⁵¹.

Estas desigualdades sociales se reflejan en desigualdades políticas, la exclusión social también es política, por ello sólo 11 estados pudieron ser escogidos para tener distritos indígenas. Los 28 distritos indígenas que se reconocieron se encuentran en los siguientes estados¹⁵²: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3; y Yucatán, 3.¹⁵³

¹⁴⁹ Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE..., *cit.*, nota 1.

¹⁵⁰ En su Exposición de motivos a la iniciativa que formuló..., *cit.*, nota 8.

¹⁵¹ COSTA ARDUZ, Rolando, *Op. Cit.*, nota 11, p. 655.

¹⁵² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Los pueblos indígenas*, *Op. Cit.*, nota 2, pp. 18-23.

¹⁵³ Vid. Anexo III.

No es de extrañar que Oaxaca haya sido escogido con el mayor número de distritos indígenas porque desde antes de la reforma constitucional de 2001 sus poblaciones ya vivían como municipios. En el resto de los estados siguen sin cumplir con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, es decir, siguen sin ser reconocidos dentro de la estructura política local como municipios libres y soberanos.

Se podría pensar que esto fue suficiente pero el problema va más allá de una redistribución, mientras los partidos políticos no transformen sus métodos de elección de candidatos para adaptarse a dicha redistribución no habrá cambios, si no se toma en cuenta el sentir de las comunidades indígenas se sentirán ajenos a todo el cambio ya que hay desconfianza por su parte, como ya lo había previsto el dip. Marcelo Tecolapa Tixteco: “Es muy remota la probabilidad de que en estos distritos surjan representantes indígenas, debido a las normas y prácticas de los partidos para la postulación de sus candidatos, a la conformación y mecanismos de control de los grupos de poder político y a los altos costos de las campañas electorales, principalmente”.¹⁵⁴

Para Xóchitl Gálvez: “lamentablemente en la postulación de candidatos los criterios utilizados por los partidos o coaliciones en esos distritos no fue el étnico, sino que se privilegiaron otros factores, como el de género, los jóvenes o los que se adecuaban más a los intereses de las alianzas”¹⁵⁵.

Los pueblos indígenas tienen el dilema de seguir considerando si los partidos políticos van a seguir siendo sus mediadores para que sus demandas sean atendidas o emerger como actores políticos de manera organizada con base en sus propias normas electorales para tener representantes en los congresos legislativos establecidos o en congresos legislativos propios reconocidos por el Estado.

¹⁵⁴ TECOLAPA TIXTECO, Marcelo, Exposición de Motivos a la Iniciativa que formuló, *cit.*, nota 8.

¹⁵⁵ Cfr. URRUTIA, Alonso, *Op. Cit.*, nota 18, p. 12.

Esta reforma no puede ser vista como la conclusión de un debate de años, es tan sólo el inicio de un reconocimiento a la diversidad nada fácil que ha sentado unas bases si bien exhaustivas, que realmente han aportado la oportunidad de construir una sociedad más incluyente, capaz de reconocer las diferencias; en definitiva, hacer práctica la teoría a través de constituciones y leyes de las entidades federativas, junto con el desarrollo de criterios más amplios para analizar y delimitar los alcances de las disposiciones en la materia.

En nuestro país tales derechos se ejercen vía partidista, resultando indispensable encontrar mecanismos que aseguren a los grupos indígenas el efectivo ejercicio de los mismos, consagrados en el artículo 2º constitucional, las opciones que se presentan son:

- Que no exista una representación garantizada, logrando que los partidos políticos seas más inclusivos, reduciendo las barreras que dificulten las participación de los grupos indígenas, que haya cambios en sus estatutos, limitando gastos de campaña de designación de candidatos, hacer los procesos internos más transparentes, crear comités de búsqueda formal de candidatos, que identifiquen a los potenciales candidatos pertenecientes a estos grupos o en su caso incentivar económicamente a los partidos políticos para que elijan miembros de las comunidades indígenas. Estos a su vez formarán parte de los órganos legislativos existentes, y será necesaria la herramienta de la tolerancia ya que actualmente son una materia políticamente poco rentable. Por lo que en ocasiones, con afán de participar en la política del país, acceden a los espacios legislativos locales o federales pasando inadvertidos social y políticamente por su condición, y para sus pueblos son personas ajenas a los intereses comunitarios puesto que para lograr sus propósitos tuvieron que acudir a los partidos políticos, están al servicio de su interés particular.

- La segunda opción parece lejana en México, consistente en que los pueblos indígenas formen partidos para acceder al poder, debido a que los partidos que ellos conocen los recuerdan únicamente en épocas electorales y después se olvidan de ellos, dejándolos divididos políticamente y en la pobreza de siempre. Un antecedente en contra de lo anterior, sin embargo, se presentó en Oaxaca donde se registró ante el Instituto Estatal Electoral “el primer partido político indígena” de México¹⁵⁶.
- Otra manera de reformar este proceso consiste en una representación proporcional de grupo, el cual plantea un profundo reto a nuestro concepto tradicional de la misma. Trazando límites en circunscripciones electorales como se ha hecho en México con la redistribución aunque todavía falta mucho más para garantizar la completa representación de estos grupos. Si las regiones desfavorecidas necesitan un especial representante en el Senado, ¿por qué no deberían necesitarla los grupos minoritarios indígenas?

Lo ideal sería un cambio en los criterios de redistribución como opina Liphart: “la creación de circunscripciones electorales con criterios étnicos más que geográficos es la manera más simple de garantizar la representación étnica.”¹⁵⁷

Algunos ejemplos de lo anterior sería una postulación de listas étnicas, existente en países como Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe. Otros países como Ecuador permiten la participación de indígenas ante los gobiernos al contar un grupo de diputados que desempeñan el cargo de diputados indígenas¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Las autoridades electorales del sureño estado de Oaxaca aprobaron la inscripción del primer partido político indígena denominado Unidad Popular agrupando a 35 mil 245 indios Triquis, una de las 64 etnias que hablan más de 90 lenguas en el país con 11 millones de aborígenes que sobreviven en la pobreza. Este es el primer partido estatal que tiene Oaxaca de preponderancia indígena, quienes nombraron a sus candidatos a gobernador, alcaldes y diputados locales en el 2004. Vid. Martínez Sánchez, Francisco, “El primer partido político indígena en México”, *Derecho y Cultura*, núm. 13, enero-abril de 2004, en www.juridicas.unam.mx. Tema que amerita un estudio aparte.

¹⁵⁷ LIPHART, Arend y GRFOFMAN, Bernard, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, 2a ed, New York, Agathon Press, 1994, p. 116.

¹⁵⁸ Vid. Constitución Política de Colombia, capítulo 4o, relativo al Senado, artículo 171: “El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos Colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de

En conclusión, una auténtica federación democrática permite a los representantes de sus comunidades nacionales involucrarse en diálogos y negociaciones sobre sus intereses, preocupaciones y aspiraciones. Dichas actividades son prerequisites para el desarrollo de prácticas cooperativas. México no debe ni puede ser la excepción. De acuerdo a Norberto Bobbio, existen seis pautas universales que deben caracterizar a toda democracia, las cuales son las siguientes:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos.
2. El sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás.
3. Todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente.
4. Los ciudadanos deben ser libres de igual manera, en el sentido de que puedan seleccionar entre opciones diferentes.
5. Las reglas de la mayoría numérica valen tanto para decisiones colectivas como para elecciones de representantes.
6. Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría¹⁵⁹.

El tema de la protección de las minorías étnicas y el reconocimiento de ciertos derechos colectivos derivados, de la existencia de, y pertenencia a, esas minorías es relativamente nuevo, desconocido y poco analizado por parte de los doctrinistas. El interés de los constitucionalistas ha ido muy por detrás, del interés de los políticos.

Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de la comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Así mismo, el capítulo 5o., relativo a la Cámara de Representantes, artículo 176, señala: "... Para la elección de representantes a la Cámara de cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los Colombianos residentes en el exterior".

¹⁵⁹ BOBBIO, Norberto; *Teoria generale Della politica*, Ed. Einaudi, Turín, 2000.

El problema de la representación insuficiente no atañe únicamente a las minorías étnicas, raciales y nacionales, es notoria la insuficiente representación de personas que padecen discapacidades físicas, personas económicamente desfavorecidas. A consecuencia de todo esto, en las democracias occidentales, muchas personas consideramos que el proceso legislativo y electoral es poco representativo, al no reflejar la diversidad existente en la población. Generándose un interés en la idea de reservar cierto número de escaños para los grupos de miembros marginados, en este caso los indígenas.

Dejar toda la responsabilidad en materia de derechos humanos a las estructuras estatales – o paraestatales - no es lo más indicado si se atiende a la magnitud de los retos que involucra su satisfacción efectiva, se requiere conjuntar el esfuerzo del mayor número de actores sociales posibles, incluyendo a las empresas y a las organizaciones non profit.

Es un trabajo en conjunto entre el Gobierno y la Sociedad, porque las demandas de reconocimiento generan tensiones de índole política, social y jurídica, reconocer la diversidad implica un esfuerzo de todos, no se resuelve con una simple regulación, es un proceso de apertura hacia lo “diferente” que lo vemos distinto porque nos hemos hecho ajenos a esta cultura. .

Un estado democrático, si bien defiende la tolerancia; no debe perder de vista que el centro de los cambios que se produzcan es, la persona humana y su dignidad; debe emprender una teoría crítica del reconocimiento “que identifique y propugne únicamente aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que puedan combinarse de manera coherente con una política social de la igualdad”.¹⁶⁰

¹⁶⁰ FRASER, Nancy; *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era post socialista*, New Left Review, nº 212, 1995.

CAPÍTULO IV. TENDENCIAS Y PROPUESTAS GENERALES EN MATERIA INDÍGENA

Es necesario insistir en que para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales del artículo 2º, y que el Estado Mexicano cumpla con los compromisos contraídos internacionalmente, las dependencias deben impulsar acciones que posibiliten la creación de mecanismos para garantizar el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos de los indígenas. Para ello, se presentan las siguientes propuestas tendientes a asumir el enfoque pluricultural para poder dar mayor participación de dichas comunidades en el Estado del que forman parte.

a) Adecuación del Marco Normativo.

Las instituciones deben contar con el fundamento jurídico dentro de su marco regulatorio para brindar atención a los integrantes de los pueblos indígenas, en función de la diferencia cultural, (artículo 33 punto 2 inciso b del C. 169 de la OIT) posibilitando la creación de un área encargada de coordinar y vigilar que dentro de las unidades administrativas ya existentes, la atención de asuntos relacionados con los indígenas, sea ejecutada con un enfoque pluricultural, que considere la lengua y la cultura en atención al sentido del artículo 7 inciso a) de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, o bien que las áreas de atención a indígenas, cuenten con personal capacitado en ésta materia.

b) Promoción de Derechos.

Según la materia de su competencia, las instituciones deben dar a conocer sus derechos a los indígenas, recurriendo de ser necesario a traducciones y a la utilización de los medios masivos de comunicación (artículo 30, punto 2 del Convenio

169 de la OIT). Así mismo cada dependencia debe difundir en las lenguas indígenas las leyes y reglamentos así como el contenido de sus programas, obras y servicios dirigidos a los indígenas conforme al artículo 6 último párrafo de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

c) Capacitación de Funcionarios Públicos en Materia Indígena.

Los funcionarios públicos encargados del diseño y la instrumentación de políticas públicas y programas dirigidos a los indígenas, así como aquellos que realicen atención al público en áreas donde existan indígenas, deberán ser capacitados en cuanto a la lengua y la cultura de los pueblos y comunidades de su zona de influencia, en cuanto a los derechos individuales y colectivos indígenas y en cuanto a los derechos derivados de la diferencia cultural, para lograr dicho objetivo se propone la coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de lenguas indígenas.

d) Capacitación a los Integrantes de los Pueblos Indígenas.

Las dependencias de la Administración Pública, en la materia de su competencia, deberán realizar, con apoyo de personal especializado en materia indígena, programas de capacitación, asistencia técnica y financiera, dirigidos a los indígenas, para garantizar su óptimo desempeño y el cumplimiento de las políticas, programas y proyectos en los que los indígenas participen o ejecuten directamente (artículo 22 y 23 punto 2 del Convenio 169 de la OIT).

e) Consulta.

Los pueblos y comunidades indígenas deberán ser consultados por las dependencias de la Administración Pública en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los Planes estatales y municipales (artículo 2º apartado B fracción IX de la CPEUM) y deberán incorporar las recomendaciones y propuestas

que realicen, así mismo deberán ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente o antes de autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras (artículos 6 punto 1 inciso a y artículo 15 punto 2 del Convenio 169 de la OIT).

f) Asignaciones Presupuestales.

Las dependencias de la administración pública deberán establecer dentro de sus anteproyectos de egresos, los montos necesarios para la ejecución de programas y proyectos destinados a indígenas, para que posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule el proyecto de presupuesto para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, que garanticen políticas públicas integrales, transversales y sustentables, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las partidas aprobadas por el Congreso de la Unión.

1. Aportaciones al Derecho de Participación Política Indígena

En cuanto a la participación política de las comunidades indígenas me ha quedado claro que el sistema de partidos es hoy por hoy la herramienta más sensata para acceder y ejercer una función pública de gobierno, por lo que es mejor enriquecerla que destruirla. Como vimos las necesidades son muchas y las posturas de los indígenas son radicales por una falta de buena comunicación con el gobierno. Para ello, se tiene que seguir proponiendo mejoras a las reglas del juego para adaptarlas a estas necesidades, no importando si se decide participar a través de los partidos políticos establecidos o formando nuevos partidos o con candidaturas independientes, ni importando quien es el partido gobernante en turno.

Por lo expuesto y pensando se propone la redistribución uninominal y plurinominal¹⁶¹ basada en un criterio étnico únicamente y para esto se presentan dos mecanismos:

1. Establecer una *cuota electoral étnica* como obligación de los partidos políticos para designar el número de candidatos indígenas en correspondencia porcentual a la población indígena a la que representarán a nivel federal o local¹⁶². Dichos candidatos indígenas podrán ser seleccionados entre los militantes indígenas o entre los que los pueblos indígenas seleccionen con base en sus propias normas de designación.
2. Establecer que en los distritos uninominales y plurinominales indígenas se elijan a los candidatos con base en las normas electorales propias de los pueblos indígenas concernientes, sin la intervención de partidos políticos, y para ello se tendrían que reactivar los procesos de remunicipalización para que los pueblos indígenas puedan elegir a sus candidatos funcionando como municipios constitucionalmente reconocidos en cada entidad federativa.

Sin duda, la más completa sería la segunda, ya que la lucha por este reconocimiento de representación política debe hacerse desde abajo, en la base de la sociedad, y de afuera de las localidades y los gobiernos municipales que incidan en los gobiernos estatales hasta llegar al nivel federal, impactando, un nuevo federalismo sustentado en el fortalecimiento municipal, un anhelo de la gran mayoría de los mexicanos desde 1917.¹⁶³ Logrando un Estado socialmente solidario, políticamente democrático y culturalmente plural.

¹⁶¹ En las próximas elecciones federales para la renovación en 2009 de la Cámara de Diputados, en particular, y de cualquier elección de renovación del Senado y de los congresos locales en puerta, en general.

¹⁶² Para ampliar la explicación general sobre la cuota étnica, véase Pacari Vega, Nina, "Cuota de Etnia", *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM, IJ, 2003, t. 1, pp. 298-304.

¹⁶³ SALIM CABRERA, Emilio, *Ante el caos federal el fortalecimiento municipal*, Revista Este País; tendencias y opiniones, núm. 184, 2006.

Es imprescindible descentralizar, lograr mayor libertad y autonomía, que permitan integrar una mayor participación ciudadana incluida la de los grupos minoritarios. Lograr municipios inteligentes que contra viento y marea generen progreso en sus comunidades.

Es un proceso lento pero debe fraguarse el cambio día a día, con propósitos concretos y sobretodo con los mecanismos y herramientas que hagan viables esta transformación.

CONCLUSIONES

- 1) Decidir como guiar nuestras vidas conlleva, explorar las posibilidades que nuestra cultura nos proporciona, como el hacer frente a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, que como ya se ha dicho a través de estas páginas es el reto del multiculturalismo. El cual ha planteado formas diferentes de pluralismo cultural y cada uno con su propio reto. Dentro de estos retos hemos encontrado el de los grupos minoritarios y sus reivindicaciones ante las decisiones económicas y políticas de la cultura mayoritaria. Para encarar este reto se ha luchado por el reconocimiento de derechos diferenciados en función del grupo, que a primera vista podrían parecer discriminatorios, al otorgar derechos individuales y poderes políticos simplemente por el hecho de pertenecer a un grupo, estos derechos son consistentes con los principios liberales de igualdad. Por lo que hablamos de una igualdad desde la diferencia, sin los cuales las culturas minoritarias no tendrían la misma posibilidad de vivir y trabajar con su propia lengua y cultura que los miembros de la mayoría dan por sentada.

- 2) Si reconsidero el desarrollo de este debate, me inclino a pensar que se han hecho auténticos progresos, aunque aún queda mucho por hacer, el avance es palpable en distintos países cuando en sus propias constituciones se ha regulado el tema. Y nuestro país no ha sido la excepción al tener una composición pluricultural claramente marcada, desde la conquista, ha sido una mezcla de culturas y mundos que han dado lugar a una nueva cultura como lo es el pueblo mexicano. Estas realidades se han ido plasmando en distintos instrumentos internacionales como por ejemplo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, al

estar constituido en su territorio numerosos grupos indígenas. Otro ejemplo claro es la reciente aprobación de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el desarrollo de casos concretos por la COIDH en que se incorporan derechos de las minorías indígenas junto con las recomendaciones son un claro ejemplo de los avances en materia internacional en donde México no puede darse el lujo de seguir con “la política de no tener política”, se requiere una política multicultural congruente con la complejidad y magnitud del fenómeno basado en un verdadero consenso nacional.

- 3) Los indígenas emergen como un sujeto político que reclama sus derechos como pueblo, lejos de la visión preciosista que de nuestro pasado indígena se tiene en la historia mexicana, exigen el reconocimiento de su autonomía cultural, política, económica y jurídica, así como el abandono de una política cultural que los ha mantenido en un estatus de inferioridad ante el proyecto occidental de civilidad. Si bien existen sujetos que los representan en el Congreso y se forman comisiones para estudiar asuntos indígenas, también es cierto, que no existe una plena representación ya que los pueblos indios reclaman mantener viva la conciencia colectiva de su identidad como pueblo y su contribución a la elaboración de productos culturales que den sentido a sus vidas, tener conciencia social e histórica de la identidad cultural que en el plano individual, conserve las tradiciones y prácticas religiosas, las formas de vestir, en algunos casos el habla y en otros la estructura lingüística y fonética, los valores, etcétera, condiciones que fincan las bases de un pueblo. Sólo de esta manera se podrá construir una verdadera democracia, cuando ambos proyectos culturales dialoguen para construir un proyecto de nación, es decir, buscar una dignidad dentro del propio Estado y relacionarse a nivel distinto con las demás instancias de gobierno, se debe respetar como ciudadano mexicano, como integrante de una nación que ejerce su derecho a participar a cargos de elección popular, no sólo para votar, sino para poder ser votado y

llevar de manera directa la expresión fiel y autónoma de su propia identidad como pueblo indio.

- 4) Considerando, que la democracia de partidos seguirá siendo el modelo imperante, es necesario buscar soluciones prácticas que la estén minando. Para ello se habrá de plantear la revitalización de los órganos colegiados de gobierno, desde el nivel federal hasta el municipal, y una de las vías que habrá de seguirse es la de liberar a sus depositarios de la férrea disciplina que les imponen las oligarquías partidistas
- 5) Mirar de frente, sin tibiezas, hacia lo propio, hacia lo que constituye buena de la esencia del “ser” mexicano, debe ser una necesidad imperiosa en un marco de libertades, donde el origen de la verdad no proviene precisamente de una única fuente.
- 6) El reconocimiento de lo propio, pero a su vez de la diferencia, es una de las garantías que aseguran la credibilidad de un régimen de libertades y de un verdadero Estado de Derecho. La realidad indígena en México sigue sin tener su cauce de solución, por más artículos de la Constitución sean modificados.
- 7) En mi opinión, debe abogarse por la gestación de un verdadero compromiso de toda la sociedad mexicana, en aras de desarrollar una verdadera cultura de respeto a lo propio y a la diferencia, y de acabar de una vez por todas con los vergonzantes nichos de indiferencia y, hasta, de sordo exterminio étnico. Respetar el alma indígena es comprometerse con esa parte consustancial que cada mestizo lleva dentro. La Constitución debe ser refrendo, pero a la vez punto de partida. Como tan atinadamente señala Antana Mockus (ex candidato a la Presidencia Colombiana en el 2006):

La mejor forma de ser libre frente a las necesidades, es reducirlas al mínimo; es indispensable conseguir que la cultura se convierta en una fuerza que nos proteja de los incentivos económicos. Las bases educativas sólidas son primordiales. Los

grandes ideales de una sociedad se resumen en su Constitución. Interesarnos por una definición más global, ya que hacemos parte del proceso colectivo. Ser autorregulado, moderado en sus placeres, en sus gustos, en sus deseos y respetuoso del otro.

Parte de nuestra riqueza es el pasado religioso y la historia indígena, somos indígenas aunque genéticamente no lo parezcamos, católicos aunque no vayamos a misa, hoy creemos que tenemos más libertad para escoger prácticas, ritos y practicamos una religión a la medida de las necesidades personales, pero eso no nos quita el carácter de herederos, a veces bastantes ciegos de tradiciones, aún en medio de ese supermercado un poco individualista de creencias. Las catástrofes no causan indignación se manejan las consecuencias¹⁶⁴.

- 8) Con este espíritu de ánimo los invito a unirse a la comunidad intelectual de los que decidieron *no dormirse para soñar* cometer la falacia de acercarse demasiado al parque de atracciones, en donde ya no distingue la ficción de la realidad, no deja espacio ni para respirar entre los dos mundos.

- 9) La realización de este trabajo no ha sido tarea sencilla se han presentado diversas limitantes ya que la mayoría de las discusiones acerca del *multiculturalismo*, al menos en Norteamérica se centran en el caso de los inmigrantes y de la acomodación de sus diferencias étnicas y raciales en el seno de la sociedad predominante, sin embargo; ha sido poca la atención prestada a la situación de los pueblos indígenas y de otras minorías nacionales cuya tierra natal se ve incorporada a un Estado mayor, mediante la conquista, la colonización o la federación.

- 10) Más como dijo Aung San Suu Kyi¹⁶⁵ propugnar una "revolución del espíritu que se manifiesta mediante el reconocimiento de la necesidad del diálogo y la compasión por los más humildes". "¿Sacrificios? Yo arriesgo mucho menos y mis sacrificios son siempre menores comparados con los de mi pueblo".

¹⁶⁴ Entrevista a Antanas Mockus, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, dos veces alcalde de la ciudad de Bogotá, candidato a la Presidencia de Colombia en el 2006, Revista Este País:Tendencias y Opiniones, n° 174, año 2005.

¹⁶⁵ Líder de la oposición y destacada activista de los Derechos Humanos. Hija del gran líder de la lucha nacionalista de Birmania, Aung San, se ha convertido en líder del movimiento democrático de su país, sufriendo por ello persecuciones y presidio político. Reconocida prisionera de conciencia por Amnistía Internacional, su propósito de que el drama birmano no cayera en el olvido fue recompensado el 14 de octubre de 1991 con el premio Nobel de la Paz,

A N E X O S

ANEXO I

DISTINTAS DEFINICIONES DE PUEBLOS INDÍGENAS

1. Rodolfo Stavenhagen, ex relator especial para los Pueblos Indígenas de la ONU

“Los pueblos indígenas se definen como aquellos grupos sociales y humanos, identificados en términos culturales y que mantienen una continuidad histórica con sus antepasados, desde la época anterior a la llegada a este continente de los primeros europeos. Esta continuidad histórica se advierte en las formas de organización, en la cultura propia, en la auto-identificación que estos pueblos hacen de sí mismos y en el manejo de un idioma cuyos orígenes son prehispánicos. Estos pueblos se conocen en nuestros países porque mantienen formas de vida y de cultura que los distinguen del resto de la sociedad, y han estado subordinados y marginados tradicionalmente por estructuras económicas, políticas y sociales discriminatorias, que prácticamente los han mantenido en condición de ciudadanía de segunda clase, a pesar de que en las legislaciones, formalmente, los indígenas tienen los mismos derechos que tienen los no indígenas. Pero, en la realidad, esta ciudadanía es como imaginaria, porque siguen sufriendo de formas estructurales de discriminación, de exclusión social, de marginación”.

2. Proyecto de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Proyecto de Resolución aprobado el 14 de mayo del 2008)

SECCIÓN PRIMERA. PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo I. Ámbito de aplicación y definiciones

1. Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los *pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales.*

2. La *autoidentificación como indígena* deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración.

3. La utilización del término "pueblos" en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional.

3. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la OIT de 1989)

Parte I. Política general
Artículo 1

1. El presente convenio se aplica:

a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

4. Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base –Bolivia - Decreto Supremo 23.858, 1994¹⁶⁶

Pueblo indígena: “Es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales con las cuales se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, político culturales. En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las tentas, capitanías, cabildos indígenas del oriente, ayllus, comunidades.”

¹⁶⁶ Cfr. www.minedu.gov.bo/pre/ley/DS23858.pdf

5. Banco Mundial, política operativa 4.10 Pueblos Indígenas¹⁶⁷

Identificación. Debido a los contextos distintos y cambiantes en los cuales viven los pueblos indígenas y debido a la ausencia de una definición aceptada universalmente de “pueblos indígenas,” esta política no define el término. Se puede referir a los pueblos indígenas en distintos países con términos como “minorías étnicas indígenas”, “aborígenes”, “tribus de las colinas”, “nacionalidades minoritarias”, “tribus registradas”, o “grupos tribales.”

Para el propósito de esta política, se utiliza el término “*pueblos indígenas*” de manera genérica para hacer referencia a un *grupo social y cultural distinto y vulnerable que demuestra en varios grados las siguientes características:*

(a) Auto identificación como miembros de un grupo cultural indígena distinto y reconocimiento de esta identidad por otros;

(b) Una conexión colectiva a hábitats geográficamente distintos o a tierras ancestrales en el área del proyecto y a los recursos naturales en estos hábitats y territorios;

(c) Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas que son separadas de las de la sociedad y cultura dominante; y

(d) Un idioma indígena, a menudo diferente del idioma oficial del país o de la región.

¹⁶⁷ Mayo, 2005, reemplaza la Directriz Operacional 4.20: Pueblos indígenas. www.bancomundial.org

ANEXO II

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

PP1 *Afirmando* que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

PP2 *Afirmando también* que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

PP3 *Afirmando asimismo* que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

PP4 *Reafirmando también* que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

PP5 *Preocupada* por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

PP6 *Reconociendo* la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

PP6 *Reconociendo además* la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

PP7 *Celebrando* que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera ocurran,

PP8 *Convencida* de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

PP9 *Reconociendo también* que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

PP10 *Destacando* la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

PP11 *Reconociendo*, en particular, el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, con arreglo a los derechos del niño,

PP12 *Reconociendo también* que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto,

PP13 *Considerando* que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, objeto de preocupación, interés, responsabilidad y carácter internacionales,

PP13 *Considerando también* que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de las asociaciones entre los pueblos indígenas y los Estados,

PP14 *Reconociendo* que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

PP15 *Teniendo presente* que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

PP15 bis *Convencida* de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

PP16 *Alentando* a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones en lo que se refiera a los pueblos indígenas que les imponen los

instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

PP17 *Subrayando* que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

PP18 *Considerando* que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

PP18 bis *Reconociendo* y reafirmando que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

PP19 *Proclama solemnemente* la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

Artículo 1

Los pueblos indígenas tienen derecho, colectiva o individualmente, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2

Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3

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

Artículo 3 bis (antes artículo 31)

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

Artículo 4

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

Artículo 5

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 6

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

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo.

Artículo 7

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen el derecho a no sufrir la asimilación forzosa o la destrucción de su cultura.

2. Los Estados establecerán mecanismos efectivos para la prevención y el resarcimiento de:

a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;

b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;

c) Toda forma de traslado forzoso de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;

d) Toda forma de asimilación e integración forzosa a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;

e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

Artículo 8 (Suprimido)**Artículo 9**

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

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

Artículo 11 (Suprimido)**Artículo 12**

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

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

Artículo 13

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

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

Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar 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 y mantenerlos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar 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 15

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

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 16

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

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

Artículo 17

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 estatales 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 comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 18

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

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que sea perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para su realización.

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

Artículo 19

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

Artículo 20

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

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

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

Artículo 22

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

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

Artículo 22 bis

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

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

Artículo 23

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

Artículo 24

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

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

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que

tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

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

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

Artículo 26 bis

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

Artículo 27

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

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

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los

Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

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

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

Artículo 28 bis

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que lo acepten o soliciten libremente los pueblos indígenas interesados.

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

Artículo 29

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

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

Artículo 30

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

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos

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

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

Artículo 31 (Suprimido - Nuevo artículo 3 bis)

Artículo 32

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

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

Artículo 33

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

Artículo 34

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

Artículo 35

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

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

Artículo 36

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

2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y arreglos constructivos.

Artículo 37

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 38

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

Artículo 39

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

Artículo 40

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

Artículo 41

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los

Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

Artículo 42

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

Artículo 43

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

Artículo 44

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

Artículo 45

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.
2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley, con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar, el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades de los demás y para satisfacer las justas exigencias de una sociedad democrática.
3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

ANEXO III

Distritos Electorales Indígenas Resultado de la nueva demarcación territorial

No.	Entidad	Distritos	Sede	Población Indígena
1	Campeche	Distrito 01	Campeche	El 40.6%
2	Chiapas	Distrito 01	Ocosingo	67.02%
		Distrito 02	Palenque	71.93%
		Distrito 03	Simojovel	74.82%
		Distrito 05	San Cristóbal de las Casas	72.41%
3	Guerrero	Distrito 05	Tlapa de Comonfort	83.9%
4	Hidalgo	Distrito 01	Huejutla de Reyes	78%
		Distrito 02	Ixmiquilpan	45.8%
5	Estado de México	Distrito 09	Ixtlahuaca	53.4%
6	Oaxaca	Distrito 01	San Juan Bautista Tuxtepec	40%
		Distrito 02	Teotitlán de Flores Magón	89%
		Distrito 04	Tlacolula de Matamoros	76%
		Distrito 05	Santo Domingo Tehuantepec	41%
		Distrito 06	H. Cd. de Tlaxiaco	62%
		Distrito 07	Juchitán de Zaragoza	63%
		Distrito 10	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42%
		Distrito 11	Santiago Pinotepa Nacional	43%
7	Puebla	Distrito 01	Huachinango	41.8%
		Distrito 04	Zacapoaxtla	80.6%
		Distrito 16	Ajalpan	57.6%
8	Quintana Roo	Distrito 02	Othón P. Blanco	47.4%
9	San Luís Potosí	Distrito 07	Tamazunchale	74.3%
10	Veracruz	Distrito 02	Tantoyuca	73%
		Distrito 06	Papantla	52.3%
		Distrito 18	Zongolica	52.2%
11	Yucatan	Distrito 01	Valladolid	89.6%
		Distrito 02	Progreso	61.4%
		Distrito 05	Ticul	84.2%

Total

28 Distritos

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIONES Y LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Coordinador Miguel Carbonell, Tomos: I- II, 18ª edición, Ed. Porrúa UNAM, México, 2004.

Ley de La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Ley Federal de Entidades Paraestatales, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Ley General de Desarrollo Social, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE de 15 de julio de 2004, “por medio del cual se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”, Diario Oficial de la Federación del 17 de agosto de 2004.

Acuerdo número A/067/03 del Procurador General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada para la atención de Asuntos Indígenas, y se establecen sus funciones, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Acuerdo por el que expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, México, 2006, consultado en www.cddhcu.gob.mx

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (19 de junio de 1998).

Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (31 de julio de 1998).

Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (29 de julio de 1999).

Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit (18 de diciembre del 2004)

“Decreto por el que se aprueba el diverso en el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de agosto de 2001, primera sección.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1969).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos (1976).

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1978).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981).

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1987).

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989).

Convención sobre los Derechos del Niño (1990).

Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales (1991).

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).

Carta Europea para las lenguas regionales o minoritarias (1992).

El nombramiento por parte de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (1993).

Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (1995).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006).

Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008).

JURISPRUDENCIA

SCJN, Tesis P. LXXVII /99, Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, pág. 46

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, año 1979-80., página 143.

LIBROS Y DICCIONARIOS

ARGUETA, Arturo y WARMAN, Arturo, coord., *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1991.

BOBBIO, Norberto, *Teoria generale Della politica*, Ed. Einaudi, Turín, 2000.

BARIÉ, CLETUS Gregor, *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2ª edición a cargo del Instituto Indigenista Interamericano (México), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Ed. Abya-Yala, Bolivia, 2003.

CARBONELL, Miguel, *La constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Ed. Porrúa- UNAM, México, 2002.

-----*Estudio para realizar diagnósticos de la normatividad en materia indígena a nivel nacional*, CDI, México, 2005, informe final.

CARBONELL, José y Miguel, *Los derechos indígenas en México: Una radiografía de la legislación de las entidades federativas*, CDI, México, 2005, informe final.

CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan Antonio, VÁZQUEZ, Rodolfo, comp., *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, Ed., Porrúa-UNAM, México, 2004.

CARRANZA, Rosa María, *Estudio para diseñar contenidos para la difusión de derechos indígenas*, CDI, México, 2005, informe final.

CORCUERA CABEZUT, Santiago, *Derecho Constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, Ed. Oxford, México, 2002.

COSSÍO, José Ramón, Franco González Salas, José Fernando y Roldán Xopa, José; *Derechos y cultura indígenas: Los dilemas del debate jurídico*, Ed. Porrúa, México, 1998.

COSTA ARDUZ, Rolando, "Geografía electoral", *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto Federal Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM, IIJ, 2003, t. II. EZLN, Comunicado [sobre la reforma constitucional], 29 de abril de 2001, en: <http://www.ezln.org/documentos/2001/ezln010429b.es.htm>, y Reconocimiento Constitucional de los Derechos y la Cultura de Latifundistas y Racistas, en: <http://www.ezln.org/>

DOMÍNGUEZ, Erika, *Estudio para la conciliación de conflictos por recursos naturales*, CDI, México, 2005, informe final.

FERRE, Ricardo, *Estudio para elaborar una propuesta de iniciativa de ley sobre conocimiento tradicional de los pueblos indígenas*, CDI, México, 2005, informe final.

FIGUEROA, Alejandro, "Derechos políticos y organización política. El caso de los yaquis y los mayos", *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, Derechos de los Pueblos Indios*, México, núm. 44, 1993. En www.juridicas.unam.mx

FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, Ed. Aguilar, México, 1997.

GÁLVEZ RUÍZ, Xóchitl, *Derechos indígenas en la procuración de justicia penal. Propuestas para el siglo XXI. Antología de Derechos indígenas en la Procuración de Justicia Penal*, México, 2005.

GIDI VILLAREAL, Emilio, *Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos*, Porrúa, México, 2005.

GUERRA GONZÁLEZ, Gisela, *Derechos de los Pueblos Indígenas: Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.

GÓMEZ- ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, UNAM, México, 2003.

GONZÁLEZ LUNA, Efraín, *Humanismo Político*, Ed. PAN, México, 1982.

HARVEY, NEIL, "Apuestas y riesgos en la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, *La Jornada*, 10 de julio de 2005, www.jornada.unam.mx

IANNI, Octavio, *La sociedad global*, Ed. siglo XXI, 4ª edición, México, 2004.

KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996.

-----*La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Ed. Paidós, Barcelona, 2003.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, México, 2ª. ed. corregida y actualizada a 2005.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, "El primer partido político indígena en México", *Derecho y Cultura*, México, IJ-UNAM, núm. 13, enero-abril de 2004.

MEYER- BISCH, Patrice; *Cultura democrática: un desafío para las escuelas*, UNESCO, París, 1995.

MOLINA, José E. y PÉREZ BARALT, Carmen, "Participación política", *Diccionario electoral*, 3ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM, IJ, 2003, t. II.

MOLINA ENRÍQUEZ, *La Revolución agraria de México 1910-1920, tomo III*, Ed. Porrúa- UNAM, México, 1986.

NÚÑEZ, Rodrigo, Estudio para elaborar una propuesta de iniciativa de Ley sobre protección a desplazados indígenas, CDI, México, 2005, informe final. Oficina del

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Programas Educativos, S.A. de C.V., México, 2004.

OLIVA, Mónica, Estudio para elaborar una propuesta de iniciativa de Ley reglamentaria de protección de tierras de grupos indígenas (párrafo segundo de la fracción VII, del Artículo 27 Constitucional), CDI, México, 2005, informe final.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, *La Cuestión étnico nacional y derechos humanos: El etnocidio*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, UNAM, México, 1996.

PACARI VEGA, Nina, “Cuota de etnia”, Diccionario electoral, 3a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM, IJ, 2003, t. I.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, IJ, 2006.

PÍREZ, Miguel Ángel, *Estudio para elaborar el Sistema de información de Derechos Indígenas*, CDI, México, 2005, informe final.

RABASA, Emilio O., *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, Ed. Porrúa, México, 2003.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho Constitucional Indígena*, Ed. Porrúa- UNAM, México, 2002.

RODRÍGUEZ RIVERA, Óscar, “Derechos políticos y autonomía regional”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, Derechos de los Pueblos Indios*, México, núm. 44, 1993. En www.juridicas.unam.mx

ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro y DE LA TORRE RANGEL Jesús Antonio, coord., *Derecho, Justicia y Derechos Humanos*, Ed. UASLP, México, 2004.

SCHEINFIELD, Enrique, *Estudio para diseñar estrategias para la conciliación de conflictos agrarios*, CDI, México, 2005, informe final.

SEGOB, Programa nacional de Derechos Humanos, Talleres Gráficos de México, México, 2004.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, coord., *Derechos Humanos: memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional III*, Ed. UNAM, México, 2001.

VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, Ed. FCE, México, 1998.

VINDING, Diana y STIDSEN, Sille, compiladores, *El Mundo Indígena 2005*, IWGIA, Copenhague, 2005.

XOPA, José Roldan, *Estudio para la elaborar una propuesta de iniciativa de Ley para el reconocimiento de Pueblos y Comunidades Indígenas como Sujetos de Derecho Público*, CDI, México, 2005, informe final.

ZÁRATE, Emma, *Estudio para diseñar los materiales a difundir*, CDI, México, 2005, informe final.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, México.

Diccionario de la Lengua Española, Ed. ESPASA, Tomo II, 2001.

PUBLICACIONES

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Una Nueva Relación: Compromiso con los Pueblos Indígenas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005

-----, *et. al.*, *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, Casa Vieja, segunda edición, México, 2002.

-----, *Consulta a los Pueblos Indígenas Sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo*, Informe Final, México, 2004.

-----, *Consideraciones para Legislar en Materia de Consulta Indígena*. Memoria de un Seminario, CDI, México, 2006.

-----, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*, Informe 2003-2004, CDI, México, 2005.

-----, *Un Sistema Judicial para la Diversidad Cultural*. Desarrollo Indígena. Reflexiones y propuestas, CDI, México, 2006.

-----, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblo Indígenas*. Informe 2005, CDI, México, 2006.

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS, “29 (*sic*) de los 300 representantes ante la Cámara de Diputados podrían ser indígenas. El IFE aprueba 29 distritos electorales indígenas”, 11 de febrero de 2005, en www.cdi.org.mx.

-----, *Los pueblos indígenas en el proceso de distritación 2005*, México, Dirección General de Investigación del Desarrollo y las Culturas de los Pueblos Indígenas.

Trabajo de Tesis: *Autonomía de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, realizado por Gladys Macaria Chávez González, 2003, Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Bonaterra.

Trabajo de Tesis: *Análisis de Convencionalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, realizado por Luis Javier Ayala Valenzuela, 2007, Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Bonaterra.

Trabajo de Tesis: *Los Tratados internacionales en materia de derechos humanos y su jerarquía como medio de efectividad*, realizado por María Luisa Romo Cuevas, 2003, Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Bonaterra.

Trabajo de Tesis: *Integración del Derecho Internacional de los derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano*, realizado por Octavio Orlando Rodríguez Ferreira, 2006, Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Bonaterra.

ARTÍCULOS Y REVISTAS

CARBONELL, Miguel, *¿Se justifican las fronteras en el siglo XXI?*, Revista “Este País: tendencia y opiniones”, n° 189, 2006.

COSSÍO, José Ramón, *La Reforma constitucional en materia indígena*, Documento de trabajo n° 21, ITAM, 2001.

FRASER, Nancy, *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era post socialista*, *New Left Review* n° 212, 1995.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Reforma del Estado*, Revista “Este País: Tendencias y Opiniones”, n° 195, 2007.

FUKUYAMA, Francis, *Identidad y Migración*, Revista “Este País: Tendencias y Opiniones”, n° 192, 2007.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto; “Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural”, *Claves de razón práctica*, núm. 74, Madrid, Julio-Agosto de 1997.

URRUTIA, Alonso, “Sólo nueve diputados son de extracción indígena: Gálvez. Necesaria más representación en el Congreso, afirma”, *La Jornada*, México, 5 de octubre de 2006.

Revista “*Este País tendencia y opiniones*”, número 140, noviembre del 2002.

Revista “*Este País tendencia y opiniones*”, número 151, octubre del 2003.

Revista “*Este País tendencia y opiniones*”, número 166, enero del 2005.

Revista “*Este País tendencia y opiniones*”, números 190-195, enero- junio del 2007.

PÁGINAS WEB

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.unhchr.ch/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
http://www.corteidh.or.cr/docs_basicos/
<http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Cap.2b.htm>

Centro de Información de las Naciones Unidas,
<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos>