

## LA CIUDADANÍA ÉTNICA AMBIENTAL

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ\*

El espejo indígena es aquel en  
el que muchos mexicanos  
evitamos mirarnos

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El reconocimiento internacional de los derechos a la consulta y participación indígena y su vinculación con la protección del medio ambiente*. III. *Bases jurídicas sobre participación y consulta ambiental en México*. IV. *La construcción de la ciudadanía étnica ambiental*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La construcción de la ciudadanía étnica en México es una lucha que encuentra su fundamento en el reclamo organizado de las comunidades y pueblos originarios por el respeto de sus derechos en un marco nacional, es decir, los indígenas exigen su reconocimiento y trato como verdaderos ciudadanos mexicanos.

En este estudio revisamos el cumplimiento acerca de la obligación de realizar consultas a las comunidades y pueblos originarios, así como la posibilidad que ellos tienen de accionar en materia ambiental; a tales fines, revisamos la normativa internacional y nacional, así como el aparato jurídico-institucional desarrollado para consultarles y lograr su participación eficaz en la toma de decisiones de carácter ambiental.

Para los efectos del trabajo nos acogemos a las nociones propuestas por el relator especial de la Subcomisión de Prevención y Protección de las Minorías, quien define a las comunidades, los pueblos y las naciones indígenas como:

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 que ahora prevalecen 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. De manera individual, el indígena es la persona que pertenece a un pueblo indígena por autoidentificación, que cuenta con el reconocimiento y aceptación de ese grupo como uno de sus miembros.<sup>1</sup>

\* Doctora en derecho, "Programa Derecho Ambiental", Universidad de Alicante, España, Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [marisol.angles@yahoo.com.mx](mailto:marisol.angles@yahoo.com.mx).

<sup>1</sup> J. R. Martínez Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol. V: *Conclusiones, propuestas y recomendaciones*, Nueva York, Naciones Unidas, 1987, E/CN.4/Sub.2/1986/7, Add.4; citado por C. Sánchez, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999, p. 159.

Sin duda, justificaciones para analizar la emergencia de la ciudadanía étnica ambiental en México sobran, en esta ocasión sólo referimos dos, ambas relacionadas con la diversidad. En primer término, tenemos que México se ubica entre los primeros cinco lugares en el mundo en diversidad lingüístico-cultural, nada menos que con 62 grupos étnicos.<sup>2</sup> El porcentaje de la población indígena de México representaba en 2000 el 7.1% del total de la población nacional.<sup>3</sup> Para 2005, el porcentaje nacional de la población hablante de lenguas indígenas representaba el 6.7%.<sup>4</sup> En segundo lugar, México es uno de los países megadiversos, ya que alberga en su territorio cerca del 12% de las especies animales y vegetales conocidas en el mundo,<sup>5</sup> muchas de ellas son endémicas.

Si conjugamos estas razones, percibimos claramente la necesidad de garantizar la participación eficaz de los indígenas en la toma de decisiones de carácter público que atañen al medio ambiente y sus recursos; pues debido a la marginación a la que fueron sometidos, resulta que la mayoría de las comunidades y pueblos originarios se encuentra asentada en zonas de importancia ecológica por su gran biodiversidad y por los recursos susceptibles de aprovechamiento; mismos que recientemente han despertado el interés tanto del Estado como de las grandes empresas para acceder a ellos, hecho que motiva en muchas ocasiones que los indígenas sean desplazados de sus lugares de origen a causa del desarrollo de proyectos de gran envergadura,<sup>6</sup> con las consecuentes implicaciones de desmembración del grupo y pérdida de la identidad, cultura y biodiversidad.

En lo relativo al término ciudadanía, queda claro que aún la ciudadanía social, que incorpora cuestiones tales como el goce de garantías y derechos sociales, económicos y culturales,<sup>7</sup> es una noción cuyo contenido se limita a la actuación y goce de derechos de personas que cumplen con ciertos requisitos cualitativos. Actualmente, el concepto de ciudadanía exige una conformación heterogénea, a fin de lograr la igualdad en la diferencia.<sup>8</sup> Así, coincidimos con Kymlicka al sostener que la ciudadanía debe permitir el ejercicio de derechos diferenciados en función de la pertenencia cultural, lo que conduciría a lograr la igualdad entre los grupos mayoritarios y minoritarios.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007, p. 7.

<sup>3</sup> Cfr. INEGI, *La población indígena en México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004, p. 4.

<sup>4</sup> Cfr. INEGI, *Perfil sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2008, p. 69.

<sup>5</sup> Semarnat, *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y en el mundo*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, pp. 62 y 63.

<sup>6</sup> Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras, movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 72.

<sup>7</sup> A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 2003, pp. 88 y ss.

<sup>8</sup> Un interesante debate teórico sobre la ciudadanía puede verse en Will Kymlicka y Norman Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, año 20, núms. 2-3, 1996, pp. 81-112.

<sup>9</sup> W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 72 y 76.

## II. EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS A LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y SU VINCULACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El trabajo internacional relacionado con la protección de las comunidades y pueblos originarios se remonta a 1921, con el estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas;<sup>10</sup> a este esfuerzo siguieron algunos otros, pero especialmente nos interesa mencionar que en 1957 fue adoptado el Convenio 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes; este instrumento, que en el fondo pretendía incorporar a estos grupos a los sistemas jurídicos tradicionales, fue revisado en 1989 y dio lugar a la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes con una tendencia totalmente distinta, este acuerdo se orientó a garantizar el respeto a las formas de organización, usos, costumbres y sistemas normativos indígenas. Además de este convenio, que por su importancia revisaremos con más detalle, a la fecha contamos con otros instrumentos jurídicos internacionales, tanto vinculantes como declarativos, que reconocen los derechos humanos de los indígenas a la consulta y participación, ambos elementos intrínsecos de la ciudadanía étnica.

En principio, estos derechos encuentran su fundamento en las normas internacionales de derechos humanos, entendidos éstos como los privilegios que posee el ser humano por el simple hecho de serlo, concomitantes a su naturaleza propia y dignidad. Se trata de derechos inherentes a la persona humana, anteriores al Estado, que encuentran reconocimiento por la sociedad política,<sup>11</sup> pero que requieren de su positivización para producir consecuencias jurídicas.

En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en 1945, se refiere, en su artículo 55, inciso c, al respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción alguna.<sup>12</sup> Reconocimiento que es retomado por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.<sup>13</sup>

Por su parte, la Declaración sobre las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, de 1992, insta a los Estados, en su artículo 4o., a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna.

Vale apuntar que el derecho a la consulta adquiere su verdadera dimensión en el marco del movimiento democratizador en el que el fenómeno participativo se expande<sup>14</sup> y cobra mayor sentido en nuestros días bajo el fundamento de un Estado social y democrático de derecho,

<sup>10</sup> Cfr. J. E. R. Ordóñez Cifuentes, "Constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas. Análisis interdisciplinario", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, núm. 13, julio-diciembre de 2004, p. 45.

<sup>11</sup> A. Trovel y Sierra, *Los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 11.

<sup>12</sup> Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, Naciones Unidas, 1978, p. 5.

<sup>13</sup> Artículo 2.1: "Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición", Declaración Universal de Derechos del Hombre, Nueva York, Naciones Unidas, 1949, pp. 4-6; artículo 25, inciso a): todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Naciones Unidas, 1978.

<sup>14</sup> Cfr. A. Pérez Moreno, "Crisis de la participación administrativa", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 119, mayo-agosto de 1989, pp. 91-132.

en el cual se legitima la actuación de las administraciones públicas<sup>15</sup> y fomenta la ideología participativa<sup>16</sup> que considera las distintas expresiones sociales resultado de una realidad compleja que involucra factores de toda índole.<sup>17</sup>

Así, en el ejercicio de la democracia participativa, las exigencias ciudadanas nutren las plataformas y reivindicaciones políticas de las organizaciones de la sociedad civil; las cuales, cada vez con mayor frecuencia, inciden en los procesos políticos, económicos y sociales, entre los que se incluye la defensa del medio ambiente,<sup>18</sup> misma que ha sido asumida como compromiso y obligación ya no sólo de los entes gubernamentales, sino de la colectividad en su conjunto.

La aceleración de este proceso de participación se debe a una concatenación de al menos siete factores:<sup>19</sup> 1) la tendencia global a la democratización; 2) la adopción del nuevo paradigma del desarrollo sostenible a través de los instrumentos internacionales; 3) el movimiento ambiental internacional que impulsa la participación pública; 4) la incorporación de los mecanismos de participación pública como parte de los requerimientos para otorgar financiamiento internacional; 5) la incorporación de la participación pública en el catálogo de los derechos humanos como un derecho político; 6) el reconocimiento, cada vez mayor, de los derechos de los indígenas y de las comunidades locales, y 7) el Internet, el cual facilita la posibilidad de la sociedad de obtener y difundir la información, subsanándose algunas de las barreras para la participación en temas de interés público.

Ahora bien, a qué nos referimos cuando hablamos de consulta y participación de las comunidades y los pueblos originarios. La primera significa que el gobierno y demás entidades públicas pongan en la mesa los problemas que afectan la vida de los indígenas y que ambas partes lleguen a un acuerdo sobre el asunto en cuestión; bien tratése de la explotación de recursos naturales, el desarrollo de proyectos de infraestructura que afecten sus tierras y territorios, la adopción de instrumentos normativos que alteren su vida y, entre otros, sus costumbres.<sup>20</sup>

Mientras que, la participación de los indígenas implica que éstos sean considerados por los gobiernos como parte integrante de los programas que deseen implementar, desde el momento mismo de la planeación y hasta la ejecución, pero con una visión incluyente que garantice su contribución a la creación, manejo y ejecución de políticas y programas que les afecten; por ejemplo, los decretos de áreas naturales protegidas y sus planes de manejo.<sup>21</sup>

En concreto, el objetivo de celebrar consultas consiste en obtener el consentimiento o el acuerdo de los indígenas que puedan verse afectados por las decisiones que van a adoptarse. Por tanto, las consultas deben realizarse de buena fe y en las etapas iniciales de la elabora-

<sup>15</sup> Cfr. J. Delgado Barrio, "Reflexiones sobre el artículo 106.1, CE: el control jurisdiccional de la administración y los principios generales del derecho", en S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2321 y 2322.

<sup>16</sup> Cfr. E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1991, t. II, p. 84.

<sup>17</sup> Cfr. L. F. Macías G., "Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia", *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Sevilla, núm. 5, junio de 2001, p. 1, <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

<sup>18</sup> E. González Gaudiano, "Educación para la ciudadanía ambiental", *Interciencia*, Caracas, vol. 28, núm. 10, octubre de 2003, p. 614.

<sup>19</sup> Cfr. G. (R.) Pring y S. Y. Noé, "The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy and Resources Development", en D. N. Zillman, A. R. Lucas y G. Pring (eds.), *Human Rights in Natural Resource Development; Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 13.

<sup>20</sup> Cfr. C. A. Mendoza Antúnez, "Los derechos de los pueblos indígenas en el marco del derecho internacional", en Procuraduría General de la República, *Debido proceso para indígenas*, México, Programa de Cooperación Unión Europea-México, Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en México, 2006, p. 41.

<sup>21</sup> *Idem*.

ción o planificación de la medida propuesta a fin de que las comunidades y pueblos originarios puedan participar efectivamente, legitimándose así la adopción de decisiones.

En este sentido, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993, reconoce la dignidad intrínseca y la contribución de los indígenas al desarrollo y pluralismo de la sociedad y reitera la determinación de garantizarles el bienestar económico, social y cultural, así como el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. “Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan”.<sup>22</sup>

Sin duda, el referente obligado en estos temas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>23</sup> ya que se trata de un instrumento jurídicamente vinculante que aborda, entre otras, la participación de los indígenas en lo relativo a la protección de sus derechos, adopción de medidas para allanar las nuevas condiciones de vida y trabajo, proyectos de desarrollo, programas de explotación de recursos naturales (minerales, hídricos o de otro tipo en sus tierras); fortalecimiento y fomento de actividades tradicionales y programas de educación (artículos 2.1, 5.c, 7.2, 15.2, 23.1, 27.2).

Este Convenio también regula, como elemento previo a la participación, la consulta de los indígenas, la cual deberá hacerse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias para poder llegar a acuerdos respecto de todo lo que les afecte. Serán sometidos a consulta: la explotación de los recursos naturales existentes en las tierras indígenas, incluso si son propiedad del Estado; lo concerniente a la enajenación de tierras o transmisión de derechos sobre ellas; los programas de formación, instituciones y medios relativos a la educación (artículos 6.2, 15.2, 17.2, 22.3, 27.3 y 28).

De conformidad con el Informe del Relator Especial para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, “el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones... deber que deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular”.<sup>24</sup>

Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT<sup>25</sup> ha considerado que el contenido del artículo 6o. del Convenio 169 constituye el pilar que permite la aplicación de sus demás disposiciones: “La consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos. La consulta en los términos previstos por el Convenio intenta armonizar intereses a veces contrapuestos mediante procedimientos adecuados”.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Declaración de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Naciones Unidas, 1993. Entre los antecedentes de estos derechos encontramos lo consagrado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965 y en vigor a partir del 4 de enero de 1969, cuyo artículo 5o., inciso c), afirma que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos políticos, en particular... el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel.

<sup>23</sup> Adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, *cfr. Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de agosto de 1990.

<sup>24</sup> *Cfr. J. Anaya, Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Ginebra, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2009, pp. 15 y 16.*

<sup>25</sup> La Comisión de Expertos es un órgano jurídico encargado de examinar el grado de aplicación de los convenios y las recomendaciones por parte de los Estados miembros de la OIT.

<sup>26</sup> *Cfr. CEACR, Observación individual sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) Guatemala (ratificación: 1996) Publicación: 2006, <http://www.oit.org/ilolex/cgi-lex/singles.l?query=062006GTM169@ref&chspec=06>.*

Se trata de una herramienta jurídica que intenta frenar la discrecionalidad y arbitrariedad del Estado y de la iniciativa privada en los territorios indígenas, en tanto permite a las comunidades y pueblos originarios emitir su opinión y tomar parte en los procesos de toma de decisiones susceptibles de afectarles, asimismo, pueden determinar sus prioridades en lo que a su desarrollo se refiere.<sup>27</sup>

En la medida en que los pueblos y comunidades originarios sean consultados efectivamente, se avanzará en la inclusión, el abuso del poder y la arbitrariedad serán superados y la participación pasará de la ficción a la realidad con la finalidad de adoptar acuerdos que concilien los intereses de las comunidades y pueblos originarios con los de entes privados y/o públicos.

De acuerdo con las observaciones del relator especial de Naciones Unidas, James Anaya, sin la adhesión de las comunidades y los pueblos indígenas, conseguida mediante consultas en las primeras etapas de la elaboración de las iniciativas públicas, la eficacia de los programas gubernamentales, incluso los que se proponen beneficiar específicamente a los pueblos indígenas, puede verse menoscabada, ya que, generalmente, la falta de una consulta apropiada lleva a situaciones conflictivas<sup>28</sup> y, últimamente, se ha logrado la paralización o reorientación del proyecto inicial.

En cuanto a la metodología para llevar a cabo las consultas, el artículo 34 permite la flexibilidad: para que la consulta sea "apropiada" debe ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útil, sincera y transparente.<sup>29</sup> No necesariamente la consulta implica llegar a consensos, mas sí debe garantizar que los intereses y necesidades de las comunidades y pueblos originarios sean considerados en la decisión que se adopte.<sup>30</sup>

Por lo que hace a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>31</sup> insta a los Estados a celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Deber que se relaciona con desplazamientos, actividades culturales, prácticas contra la discriminación, protección de menores, protección de la salud y del medio ambiente, proyectos de desarrollo y explotación de recursos (artículos 10, 11, 15, 17, 19, 29, 30, 32, 36 y 38).

Esta Declaración también promueve la participación plena de los indígenas en la vida política, económica, social y cultural del Estado; así como en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, y en la elaboración y determinación de los programas que les conciernen (artículos 5, 18, 19 y 23). De igual forma, se refiere al derecho a las tierras, los territorios y recursos de acuerdo a la propiedad tradicional o cualquier otra forma de ocupación o utilización tradicional; a poseerlos, utilizarlos, desarrollarlos y controlarlos; así como a mantener su relación espiritual con ellos y a la reparación por las tierras o los recursos confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento (artículos 25, 26 y 28.1).

De manera puntual se dispone que los Estados deban establecer y aplicar con la debida participación de los indígenas un proceso abierto y transparente para reconocer leyes, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra tradicionales (artículo 27). Resulta relevante el artículo 32, al señalar que 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.

<sup>27</sup> Cfr. R. Gutiérrez Rivas, "Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento", en E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. XII, p. 540.

<sup>28</sup> J. Anaya, *Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos...*, *cit.*, p. 13.

<sup>29</sup> OIT, Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un Manual, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003, p. 17.

<sup>30</sup> J. Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 235.

<sup>31</sup> Adoptada en Nueva York, 13 de septiembre de 2007.

La participación de las comunidades en la determinación de su propio modelo de desarrollo considera que el desarrollo sostenible es endógeno, por lo que cada grupo humano debe participar de manera protagónica en el planteamiento de sus necesidades, la definición de sus objetivos y el establecimiento de controles culturales que permitan conciliar los programas de desarrollo con la idiosincrasia de cada comunidad.<sup>32</sup>

Aunque el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>33</sup> como su nombre lo indica, aún no tiene carácter definitivo, pese a más de una década de negociaciones en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, revisamos su contenido porque de ser adoptado sustentaría la participación y consulta informadas de los indígenas en esta región del globo.

Así, en el artículo XIII, apartados 2 y 4, el Proyecto en cuestión dispone que: “los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados de medidas que puedan afectar su medio ambiente, incluyendo información que asegure su efectiva participación en acciones y decisiones de política que puedan afectarlo”; asimismo, tienen derecho de participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas gubernamentales para la conservación de sus tierras, territorios y recursos.

El Proyecto alude en su artículo XXI al derecho al desarrollo, por tanto, los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aun cuando los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad. Los pueblos indígenas tendrán derecho sin discriminación alguna a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores, y a contribuir a través de sus formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional y a la cooperación internacional.

A tales fines, salvo que circunstancias excepcionales justifiquen el interés público, los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas se adopten con el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos; que se reconozcan sus preferencias al respecto, y que no se incluya provisión alguna que pueda tener como resultado efectos negativos para dichos pueblos.

En lo tocante a la consulta, el Proyecto, en su artículo XIII, apartado 7, señala que cuando el Estado declare un territorio indígena como área protegida, y en el caso de tierras y territorios bajo reclamo potencial o actual por pueblos indígenas y de tierras sujetas a condiciones de reserva de vida natural, las áreas de conservación no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin el consentimiento informado y la participación de los pueblos interesados.

También se refiere en su artículo XVII a la inclusión en las estructuras organizativas estatales, de instituciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de ellos. De forma complementaria, las instituciones relevantes estatales que sirvan a los pueblos indígenas serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para reforzar y promover su identidad, cultura, tradiciones, organización y valores.

Es necesario señalar que en el artículo XVIII, sobre las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural, se hace referencia a uno de los aspectos medulares en materia indígena, el desplazamiento. Así, el apartado 6 dispone que, a menos que circunstancias excep-

<sup>32</sup> Cfr. M. Novo, “La educación ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Washington, D. C., núm. 11, mayo-agosto de 1996, p. 88.

<sup>33</sup> En la Décima Reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, realizada del 23 al 27 de abril de 2007, en La Paz, Bolivia, se reafirmó el mandato del grupo de trabajo para continuar sus reuniones de negociación para la búsqueda de consensos con el fin de culminar la redacción del Proyecto de Declaración aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997.

cionales justificadas de interés público lo hagan necesario, los Estados no podrán trasladar o reubicar a pueblos indígenas, sin su consentimiento libre, genuino, público e informado; y en todos los casos se hará con la indemnización previa y el inmediato reemplazo por tierras adecuadas de igual o mejor calidad, e igual estatus jurídico; garantizando el derecho al retorno si dejaran de existir las causas que originaron el desplazamiento.

Este precepto vislumbra dos tipos de movilización, bien temporal o definitiva, según las circunstancias de que se trate (desastres naturales, deforestación, desertificación, inundaciones, sequías, desarrollo de políticas públicas, proyectos de inversión u obras de infraestructura).<sup>34</sup> Lo que es un hecho es que independientemente del motivo del desplazamiento, éste tiene serias implicaciones sociales, económicas, culturales y ambientales sobre las comunidades y pueblos movilizados.

Paralelamente, deben considerarse otros instrumentos que también aluden a la participación, entre ellos se halla la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo,<sup>35</sup> que define a éste como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (artículo 1.1). Simultáneamente, este derecho implica la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, el cual incluye el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía de todas sus riquezas y recursos naturales (artículo 1.2).

De conformidad con los principios de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo,<sup>36</sup> debe haber un cuidadoso equilibrio entre el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo. De esta manera, los principios se relacionan con cuestiones fundamentales en la esfera de la población y el desarrollo, tales como la incorporación de la población en políticas y programas de desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el derecho a la educación y, entre otros, las necesidades en materia de población y desarrollo de las poblaciones indígenas; sin duda, todas las ya enunciadas.

En el contexto ambiental, la Declaración de Estocolmo de 1972 dispone, por virtud de sus principios 23 y 24, que toda persona tendrá la oportunidad de participar en el proceso de preparación de decisiones que conciernen directamente a su ambiente; asimismo, se debe actuar, individual o colectivamente, para alcanzar y observar los objetivos y las disposiciones de la carta.<sup>37</sup>

A partir de esta conferencia se introduce en diversos textos nacionales e internacionales la necesidad de efectuar, antes de llevar a cabo una actividad capaz de generar algún impacto ambiental considerable, una evaluación de impacto ambiental (EIA).<sup>38</sup> Aunque el propósito fundamental de la EIA consiste en prevenir daños al medio ambiente, implícitamente se considera la cuestión social, por lo que la autorización de una actividad o proyecto implica una armonía socio-ambiental, a través de la promoción de esfuerzos para prevenir o eliminar los

<sup>34</sup> Ha quedado demostrado que con el desarrollo de proyectos de explotación de recursos, tanto públicos como privados, se generan impactos devastadores en los pueblos y comunidades indígenas, lo que menoscaba su capacidad de autosostenimiento físico, espiritual y cultural. *Cfr.* F. MacKay, *El Derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial, Moreton-in-Marsh, Gloucestershire, Forest Peoples Programme, 2004*, p. 17.

<sup>35</sup> PNUD, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1986, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>.

<sup>36</sup> *Cfr.* Informe sobre la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994, Nueva York, Naciones Unidas, 1995, [http://www.unfpa.org/icpd/docs/icpd/conference\\_report/finalreport\\_icpd\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/icpd/docs/icpd/conference_report/finalreport_icpd_spa.pdf).

<sup>37</sup> Esta Declaración forma parte del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>.

<sup>38</sup> La Evaluación de Impacto Ambiental tiene su origen en la National Environmental Policy Act, adoptada en 1969 en los Estados Unidos de América.



daños al ambiente y a las comunidades o grupos sociales asentados en el lugar donde se pretende llevar a cabo el proyecto o actividad, bien de carácter público o privado.<sup>39</sup>

Diez años después, la Carta Mundial de la Naturaleza reafirma, en su principio 16, que toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones que puedan afectar al medio ambiente.<sup>40</sup>

En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas como órgano independiente para estudiar los problemas ambientales y de desarrollo del planeta, presentó su informe denominado "Nuestro futuro común", en el que plantea la posibilidad de alcanzar un crecimiento económico apoyado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de los recursos ambientales.

A lo largo de su introducción, el Informe se refiere a la participación en materia ambiental y, de manera específica, el principio 5o. señala que debe promoverse la participación pública en aquellos procesos de toma de decisión que afecten al medio ambiente y a las cuestiones relacionadas con el desarrollo.<sup>41</sup>

En el mismo sentido, la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, afirma en su principio 10 que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.<sup>42</sup>

La materialización de estos derechos requiere, como lo dispone el principio 11, de la promulgación de leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deben reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican; cuestión que nos lleva a las primacías determinadas en los planes nacionales de desarrollo. No olvidemos que existen países, como el nuestro, cuyas necesidades apremiantes (pobreza extrema y salud pública), exigen el destino de mayores recursos a áreas diversas a la protección ambiental,<sup>43</sup> aunque el nexo entre pobreza-desarrollo sostenible ha quedado comprobado.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Un ejemplo de esta situación en México se advierte claramente en el proyecto Hidroeléctrico "La Parota", cuyas irregularidades generaron un conflicto y tensión entre las autoridades de la Comisión Federal de Electricidad, el gobierno del estado de Guerrero y las comunidades afectadas, entre otras, por el vacío normativo relacionado con los mecanismos para hacer efectivo el derecho a la consulta de las comunidades afectadas; esta situación dio lugar a recomendaciones internacionales para suspender los trabajos de realización del proyecto hasta en tanto los derechos humanos de las personas afectadas sean respetados. *Cfr.* M. Kothari, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context, Ginebra, Naciones Unidas, Human Rights Council, 2008, A/HRC/7/16/Add.1, p. 9.

<sup>40</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982. El texto íntegro de la carta puede verse en A. Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, t. V, pp. 2934-2940.

<sup>41</sup> *Cfr.* Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza, 1988, p. 14.

<sup>42</sup> Andrónico O. Adede, *Digesto de derecho internacional ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, p. 481.

<sup>43</sup> *Cfr.* H. R. Pacheco-Vega, M. del C. Carmona-Lara y O. Vega-López, "The Challenge of Sustainable Development in Mexico", en P. N. Nemetz (ed.), *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, Vancouver, Journal of Business Administration Press, 2001, pp. 715-739.

<sup>44</sup> Al respecto, véase M. Anglés Hernández, "El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, medio ambiente y desarrollo", *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, año 13, núm. 50, abril-junio de 2008, pp. 300-314.

De forma específica, el principio 22 de la Declaración que aquí se comenta reconoce que las comunidades y poblaciones indígenas y locales desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Por ello, los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses, y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible; asimismo, de acuerdo con el principio 23, deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación; todas estas características de muchas comunidades y pueblos originarios.

De forma simultánea, la Agenda 21, también adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, incorpora en su capítulo 6o., intitulado "La dimensión ambiental en la toma de decisiones", como uno de sus objetivos: el mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, caracterizado por el establecimiento o mejora de los mecanismos participativos que garanticen el acceso al público de la información pertinente, incluyéndose las cuestiones socioeconómicas y ambientales, a fin de construir una opinión pública que permita su participación adecuada.<sup>45</sup>

Los Estados deben adoptar una estrategia nacional de desarrollo sostenible con la mayor participación pública que armonice los diversos planes y políticas de carácter económico, social y ambiental del país, cuyos objetivos aseguren un desarrollo económico socialmente responsable, y al mismo tiempo protejan la base de recursos y el medio ambiente para beneficio de las generaciones futuras.<sup>46</sup>

Al referirse al tema del fortalecimiento del papel de los grupos principales, la Agenda señala que uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y desarrollo se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de que las personas, los grupos y las organizaciones conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en los procedimientos de toma de decisiones cuando exista la posibilidad de que éstas afecten el lugar donde viven y trabajan.

Otro de los convenios ambientales sobre el tema que nos ocupa es el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en 1992, el cual regula varios aspectos vinculados a la participación de los indígenas y al acceso equitativo de los beneficios. Así, entre sus objetivos está la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otros, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como a través de una financiación apropiada (artículo 1o.).<sup>47</sup>

Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (artículo 8o., inciso j).

Es ya de dominio público el interés creciente de las grandes empresas multinacionales, especialmente de las industrias alimentaria y farmacéutica respecto al conocimiento tradicio-

<sup>45</sup> Apartado 8.3, incisos c, f y g, Agenda 21. La versión completa de la Agenda puede verse en M. Keating, *Cumbre para la Tierra. Programa para el cambio. La Agenda 21 y los demás acuerdos de Río de Janeiro en versión simplificada*, trad. de C. Núñez, Ginebra, Centro para Nuestro Futuro Común, 1993.

<sup>46</sup> Apartado 8.7, Agenda 21.

<sup>47</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica, en Andrónico O. Adede, *op. cit.*, pp. 518 y 523-524.

nal sobre la biodiversidad,<sup>48</sup> pues los indígenas han desarrollado un conjunto amplio y complejo de conocimientos, innovaciones y prácticas vinculados con el mejor aprovechamiento de los recursos biológicos,<sup>49</sup> lo cual supone un ahorro económico en investigación de los principios activos de los recursos genéticos; ello, a su vez, acorta el tiempo destinado a la bioprospección, y todo en conjunto disminuye los costos de inversión, por lo que maximiza la recuperación de ésta. Ante este escenario, el Convenio podría haber establecido las bases para equilibrar los intereses de las comunidades y pueblos indígenas con los de los agentes privados; sin embargo, se dejó a los Estados parte la materialización de sus disposiciones, por lo que será en los ámbitos nacionales donde se determine la forma de legislar al respecto, si es que se decide hacerlo.

Vale señalar que el Convenio enfatiza el derecho soberano que tienen los Estados sobre sus recursos, este hecho deja en un segundo plano el derecho de las comunidades y pueblos indígenas respecto de aquéllos y podría dar lugar a la vulneración de sus intereses.

Otro instrumento interesante es la Carta de la Tierra de 2000,<sup>50</sup> la cual dispone que deben fortalecerse las instituciones democráticas en todos los niveles, y brindarse transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia; para ello es fundamental promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.<sup>51</sup>

Ya en el continente americano, concretamente en el seno de la Organización de los Estados Americanos, se trabaja sobre el tema de la participación pública en general y, con especial ímpetu, respecto de la participación en materia ambiental. Muestra de ello es el Plan de Acción de la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, el cual incluye entre los propósitos para avanzar hacia el desarrollo sostenible el fortalecimiento de la participación de los sectores de la sociedad civil, especialmente de grupos vulnerables, usuarios, agricultores, comunidades indígenas y locales, sector privado y mujeres.<sup>52</sup>

Pese a todo lo apuntado, es claro que no basta con diseñar disposiciones de carácter retórico, éstas deben contar con mecanismos que garanticen la implementación de los derechos a la consulta y participación, mismos que, a su vez, deben considerar la cosmovisión, lengua, cultura y formas de organización de los pueblos originarios, para que aquéllas sean congruentes con sus capacidades, circunstancias, valores y, sobre todo, necesidades.

### III. BASES JURÍDICAS SOBRE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA AMBIENTAL EN MÉXICO

Actualmente, una de las máximas del Estado social y democrático de derecho y de la administración pública es la incorporación de la iniciativa y creatividad de los ciudadanos en la toma de decisiones con repercusiones ambientales.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> En la actualidad, el mercado mundial de medicinas derivadas de plantas con base en el conocimiento tradicional se estima en 60 mil millones de dólares americanos, *cf.* OMS, Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2002-2005, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002, p. 12.

<sup>49</sup> *Cfr.* M. del C. Carmona, "Las relaciones entre derecho agrario-derecho ecológico-derecho indígena", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes, (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 64.

<sup>50</sup> Véase <http://www.cartadelatierra.org>.

<sup>51</sup> Principio 13, inciso b, Carta de la Tierra.

<sup>52</sup> Sección III.4 del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, aprobado en la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, diciembre, 1996, <http://www.summit-americas.org/boliviaplan-spanish.htm>.

<sup>53</sup> D. Loperena Rota, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1998, p. 82.

En nuestro orden jurídico, la participación pública encuentra sus bases legítimas en la corresponsabilidad que comparten los distintos sectores sociales con el Estado mexicano;<sup>54</sup> ya que, de acuerdo con nuestra Ley Suprema, a aquél le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sostenible, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.<sup>55</sup>

La propia carta magna señala los lineamientos para la participación de los sectores sociales en la planeación democrática del desarrollo nacional, a fin de que las aspiraciones y demandas de la sociedad sean incorporadas a los programas y al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.<sup>56</sup>

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal se coordine, por razón de convenios, con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y acuerde con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.<sup>57</sup> De igual forma, el Congreso está facultado para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de participación de los sectores social y privado.<sup>58</sup>

Por lo que hace a la Ley de Planeación, que da sustento a la política nacional, ha incorporado las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.<sup>59</sup>

Si nos remitimos a la ley ambiental marco, esto es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), ésta dispone en su título quinto sobre participación social e información ambiental que el Gobierno federal debe promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.<sup>60</sup> A tales fines, se cuenta con el instrumento denominado "Planeación ambiental", por virtud del cual, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática se convoca a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas, y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas.<sup>61</sup> Pero creemos que no basta con-

<sup>54</sup> Cfr. J. A. Márquez Anguiano, "Marco de referencia para el diseño de las estrategias tendientes a fortalecer la participación ciudadana de los Estados en materia ambiental", *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3a. época, año VI, núm. 77, noviembre 2001, p. VI.

<sup>55</sup> Cfr. Reformas al artículo 25, Constitución mexicana, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 1999.

<sup>56</sup> Artículo 26, apartado A, párrafo segundo, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de abril de 2006.

<sup>57</sup> Artículo 26, apartado A, párrafo tercero, Constitución mexicana, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de abril de 2006.

<sup>58</sup> Artículo 73, fracción XXIX-L, Constitución mexicana, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de septiembre de 2004.

<sup>59</sup> Artículo 1o., fracción IV, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983 y reformas del 13 de junio de 2003.

<sup>60</sup> Artículo 157, reformado, LGEEPA, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 1996.

<sup>61</sup> Artículo 158, fracción I, reformada, LGEEPA, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 1996.

vocar y permitir la expresión de opiniones, en su lugar debiese existir un mecanismo vinculante entre los resultados de la consulta, participación y la toma de decisiones.

Otra cuestión a considerar es que mientras nuestra Constitución federal se refiere de manera diferenciada a las comunidades y los pueblos indígenas, las leyes sectoriales lo hacen de forma indistinta y, en ocasiones, se emplean los términos como sinónimos, lo que podría limitar ciertos derechos reconocidos en estos ordenamientos, bien sólo a comunidades o únicamente a pueblos indígenas.

En materia de impacto ambiental, tibiamente la LGEEPA señala que a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) podrá llevar a cabo una consulta pública en la que cualquier interesado podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, mismas que serán agregadas al expediente respectivo y consignadas en la resolución que emita la autoridad ambiental, mas, como ya lo apuntamos, dichas observaciones y propuestas carecen de carácter vinculante.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable tiene entre sus objetivos específicos desarrollar y fortalecer la capacidad institucional en un esquema de descentralización, desconcentración y participación pública, en la que se incluya a los pueblos y comunidades indígenas en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal.<sup>62</sup>

En la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal se promoverá la participación de la sociedad, mediante la convocatoria, entre otros, a las comunidades indígenas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas respecto de los programas e instrumentos de la política forestal nacional, regional, estatal, distrital o municipal.<sup>63</sup>

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la Semarnat se coordina con diversas entidades de representación, las cuales inciden en la elaboración y seguimiento de políticas públicas y programas ambientales, por ejemplo: el Consejo Nacional Forestal,<sup>64</sup> órgano colegiado de mayor importancia en el sector forestal mexicano, en el que están representados todos los actores involucrados —comunidades indígenas, pequeños propietarios, prestadores de servicios técnicos forestales, industriales, personas físicas o morales relacionadas e interesadas y las entidades gubernamentales—. También destaca el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas,<sup>65</sup> integrado por diversas instituciones, así como por representantes de comunidades indígenas y campesinas, con el objeto de promover la participación pública en el establecimiento, administración, conservación, protección, aprovechamiento y desarrollo sostenible de dichas áreas; así como la evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las mismas para asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.<sup>66</sup>

Evidentemente todas estas disposiciones carecen de carácter instrumental, pues existe una amplia discrecionalidad por parte de la autoridad para darles cumplimiento y, en caso de hacerlo, una vez acreditado cierto interés exigido, independientemente de que la participación quede asentada en los expedientes respectivos, prácticamente, los resultados de la consulta y participación de las comunidades y pueblos indígenas puede soslayarse, sin que exista para ellos mecanismo jurídico alguno para evidenciar y reclamar las omisiones presentadas.

<sup>62</sup> Artículo 3o., fracciones XXV y XIX, respectivamente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de febrero de 2003.

<sup>63</sup> Artículo 150, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

<sup>64</sup> Artículos 157 y 155, respectivamente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

<sup>65</sup> *Cfr.* I. Villalobos, "Áreas naturales protegidas: instrumento estratégico para la conservación de la biodiversidad", *Gaceta Ecológica*, México, núm. 54, 2000, p. 42.

<sup>66</sup> Artículos 47, 65 y 66, fracción III, LGEEPA, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 13 de diciembre de 1996.

Frente a esta realidad, las comunidades y pueblos originarios han acudido a instancias internacionales a denunciar las violaciones de que son objeto, por lo que distintos organismos de Naciones Unidas han exhortado al gobierno mexicano a realizar los esfuerzos necesarios para evitar la exclusión y opresión de que son objeto los indígenas, a desarrollar la implementación legislativa del contenido del Convenio 169 de la OIT, y a evitar el uso de la fuerza en relación con la ejecución de proyectos en tierras y territorios indígenas.<sup>67</sup>

#### IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA ÉTNICA AMBIENTAL

El vocablo “ciudadanía étnica”, que tan fácil pronunciamos, tiene un trasfondo doloroso, basado en la lucha incesante contra la opresión, exclusión y marginación. Hoy, al referirnos a la ciudadanía étnica tenemos plena conciencia que se trata de demandas indígenas organizadas de derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales para lograr “formas alternativas de inclusión en la nación”.<sup>68</sup>

La ciudadanía étnica conjuga la proclama universal de los derechos de igualdad ante la ley con construcciones sociales basadas en la alteridad para el reclamo de derechos diferenciados; esto es, la yuxtaposición de la ciudadanía universal y la cultural<sup>69</sup> en un contexto de solidaridad y tolerancia; el cual está fuertemente presionado por la realidad social emergente que se mueve bajo las reglas de la globalización.

La problemática es compleja y multidimensional pues involucra aspectos políticos, sociales y jurídico-institucionales relativos a la transición de la protección indígena en el texto constitucional y en el desarrollo del aparato institucional encargado de ello; también el rubro social relativo a las demandas de las comunidades y pueblos originarios, los mecanismos participativos y de acceso a la justicia y, además, desde el punto de vista del conocimiento, todo lo cual pone a prueba nuestra capacidad para dotar de contenido nuevo a categorías conceptuales de viejo cuño en torno a la garantía de la participación de los indígenas, en aras de corregir las desigualdades características de las relaciones de poder.

Pese a las dificultades planteadas, el reconocimiento de la pluriculturalidad, como lo ha hecho nuestra Constitución, implica repensar sobre la pluralidad cívica;<sup>70</sup> pluralidad que apunte su construcción desde abajo,<sup>71</sup> en contraposición a la impuesta desde arriba; una ciudadanía pluricultural que posibilite la participación de todos. Esto obligaría a superar la categoría de ciudadanía clásica, cuya legitimación excluye la participación en la toma de decisiones de todos aquellos que no reúnen los requisitos cualitativos para ser considerados

<sup>67</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó al Estado mexicano a que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con los proyectos que afecten sus derechos e intereses amparados por el Pacto, en consonancia con el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, exhortó a México a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a garantizar una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por el desarrollo de proyectos de construcción y a proteger sus derechos económicos, sociales y culturales. *Cfr.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe sobre los Periodos de Sesiones Trigésimo Sexto y Trigésimo Séptimo (10. a 19 de mayo de 2006 y 6 a 24 de noviembre de 2006), Nueva York, Naciones Unidas, 2007, E/2007/22, E/C.12/2006/1, p. 47.

<sup>68</sup> X. Leyva Solano, “Indigenismo, indianismo y ‘ciudadanía étnica’ de cara a las redes neo-zapatistas”, en P. Dávalos (comp.), *Pueblos indígenas. Estado y democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 2005, p. 281.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>70</sup> *Cfr.* G. de la Peña, “Notas preliminares sobre la ‘ciudadanía étnica’. El caso de México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999, p. 300.

<sup>71</sup> *Cfr.* B. Turner, “Outline of a Theory of Citizenship”, *Sociology*, Oxford, vol. 24, núm. 2, 1990, pp. 192 y 193.

ciudadanos.<sup>72</sup> Por tanto, la consolidación de los derechos indígenas implica superar procesos discriminatorios en los que confluyen desigualdad socioeconómica, diferencias culturales y racismo.<sup>73</sup>

Aunado a lo anterior, resulta imprescindible trabajar en el fortalecimiento de capacidades de los indígenas y en el diseño de oportunidades que permitan su inclusión social y participación eficaz en los procesos de adopción de decisiones.<sup>74</sup> Para ello, la educación desempeña un rol fundamental, por lo que debe adaptarse para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.<sup>75</sup> Sobre este aspecto, se sabe que cada vez más jóvenes indígenas acceden al sistema educativo formal hasta llegar a obtener posiciones profesionales, lo que da lugar, en palabras de Stavenhagen, a la conformación de una “elite intelectual indígena” capaz de transformar la lucha de las organizaciones indígenas en defensa de los derechos humanos, los derechos a la tierra y la protección del medio ambiente.<sup>76</sup>

En este tenor, el artículo 52, fracción IV, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>77</sup> se refiere al fortalecimiento de capacidades a través de la asistencia técnica y capacitación en materia de preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas. Al respecto, reproducimos el cuestionamiento de López Bárcenas sobre ¿cómo es que va a darse la capacitación por parte de un ente estatal respecto del conocimiento tradicional creado y renovado constantemente por prácticas propias de las comunidades indígenas?<sup>78</sup>

Del mismo instrumento legal resulta relevante el artículo 175, al establecer la prioridad para la obtención de permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas a favor de ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas.

Aunado a lo anterior, la reciente Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables incluye, entre los principios que orientan la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables, la participación, consenso y compromiso de los productores y sus comunidades en la corresponsabilidad de aprovechar de forma integral y sostenible los recursos pesqueros y acuícolas.<sup>79</sup>

Por último, resulta trascendental el artículo 43 de la ley en cuestión, al preceptuar que, en igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena, la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad; pero ¿qué sucede si los indígenas no están de acuerdo con el otorgamiento de dicha concesión o permiso? La ley es omisa al respecto y la práctica también.

<sup>72</sup> Cfr. I. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 100 y 107.

<sup>73</sup> Cfr. G. de la Peña, *op. cit.*, p. 286.

<sup>74</sup> Cfr. M. Anglés Hernández, *op. cit.*, p. 312.

<sup>75</sup> Artículo 38, Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de julio de 1993.

<sup>76</sup> Cfr. R. Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000, pp. 21 y 22.

<sup>77</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de diciembre de 2001.

<sup>78</sup> Cfr. F. López Bárcenas y G. Espinoza Saucedo, “Recursos genéticos y conocimiento tradicional indígena; la regulación internacional y su impacto en la legislación mexicana”, en L. Concheiro Bórquez y F. López Bárcenas (coords.), *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural; entre el bien común y la propiedad privada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2006, p. 120.

<sup>79</sup> Artículo 17, fracción X, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

Acerca del estímulo de las capacidades productivas de las comunidades indígenas, se contempla el desarrollo de programas y la dotación de recursos y tecnologías que favorezcan su desarrollo sostenible. Empero, estos postulados quedan sujetos al desarrollo de políticas y programas cuyo proceso de ejecución, en muchas ocasiones, es demasiado lento y está entrampado en las redes de la burocracia administrativa.

Evidentemente, las comunidades indígenas y locales<sup>80</sup> son las que poseen mayor conocimiento sobre el ecosistema que habitan, por lo que dimensionan correctamente la importancia de su protección para su aprovechamiento sostenible; sin embargo, en nuestro país, como en muchos otros, la constante ha sido mantenerlas de forma sistemática al margen de las políticas públicas. Desafortunadamente tuvo que ocurrir un levantamiento armado, el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, para que el Estado mexicano prestara interés respecto a sus obligaciones asumidas mediante la adopción del ya aludido Convenio 169 de la OIT. En este escenario se negociaron las reformas constitucionales del 14 de agosto de 2001, con la supuesta finalidad de reconocer los derechos de las comunidades y de los pueblos indígenas.<sup>81</sup>

A partir de entonces, el artículo 2o., apartado A, fracción VI, de la Constitución mexicana reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras, acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.<sup>82</sup>

No obstante, cabe preguntarse ¿cómo es que la Constitución garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, si a la fecha no se ha desarrollado mecanismo alguno que permita su ejercicio pleno? La reforma no ha recibido la reglamentación requerida y mucho menos contamos con políticas públicas para su puesta en marcha. En igual sentido, ¿cómo hablar de acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, si aquél está supeditado a respetar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra que establece la Constitución y las leyes de la materia?

Concomitantemente, habría que determinarse la naturaleza jurídica de las comunidades y pueblos aludidos en la reforma como nuevos sujetos de derecho para tener claridad respecto de sus facultades y obligaciones dentro del orden jurídico nacional.<sup>83</sup>

Por si fuera poco, la participación de los indígenas en la vida política nacional, referida en el mismo artículo 2o., apartado A, fracción VII, queda subordinada a su reconocimiento y

<sup>80</sup> Apartado 38.5, Agenda 21.

<sup>81</sup> Cfr. Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al Punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, en Especial el Punto 6, Inciso d, 16 de febrero de 1996: se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República que, en el reconocimiento de la autonomía indígena y para la determinación de sus niveles, tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma, estableciéndose las modalidades que se requieran para asegurar su libre ejercicio. Entre dichos derechos podrían destacar los siguientes: "acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación"; también se hizo referencia en el apartado de reformas constitucionales a la necesidad de "reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales", véase Luis Hernández Navarro y Ramón Vera Herrera (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004, pp. 65 y 71.

<sup>82</sup> Cfr. *idem*.

<sup>83</sup> Sobre la discusión de si se trata de entidades de interés público o si constituyen órdenes jurídicos, según el artículo 2o. y el 115 también de la carta magna, véase J. R. Cossío Díaz, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, pp. 158-162.



regulación por parte de las legislaturas locales, las cuales, a través de sus respectivas Constituciones y leyes, identificarán, con base en los criterios establecidos en la Constitución federal, a las comunidades y pueblos indígenas, y desarrollarán los mecanismos que satisfagan el mandato constitucional tendiente a materializar la participación política indígena.<sup>84</sup>

Correlativamente al falso reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, en el apartado B del mismo artículo 2o., se incorporaron ciertos mandatos a cargo de la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. A todas luces, se trata de ordenanzas aún pendientes de implementar.

Sin duda, estamos ante una reforma constitucional que no es congruente con las demandas indígenas que le motivaron, ya que en sí misma perpetúa la inequidad, la injusticia social y el abuso de poder por sobre el derecho de comunidades y pueblos originarios a lograr su desarrollo equilibrado en el marco del contexto nacional.

## V. REFLEXIONES FINALES

Pese a las reformas en materia indígena de que ha sido objeto la Constitución mexicana, las necesidades y derechos de las comunidades y pueblos originarios siguen soslayadas.

En general, el orden jurídico mexicano trata de adecuarse al nuevo paradigma del desarrollo sostenible que emana del derecho internacional público, sin la debida consideración de los saberes, producto de la pluriculturalidad característica de nuestro país.

La cosmovisión indígena considera al medio ambiente y a los recursos naturales como sustento de la vida, como elementos integrantes de la Tierra que son susceptibles de aprovechamiento colectivo de forma sostenible y equitativa, sin que prevalezca la concepción patrimonialista basada en el régimen de propiedad privada que se contrapone a la propiedad colectiva de los bienes ambientales y del conocimiento tradicional.

La ciudadanía étnica en México está apenas en cimentación, su construcción requiere del andamiaje jurídico y político que consolide el rol fundamental de comunidades y pueblos originarios a través de su participación eficaz en la toma de decisiones.

Resulta impostergable actuar en el marco de un nuevo pacto social incluyente y solidario que respete los conocimientos y pareceres de los indígenas, lo cual nos permitirá llegar a acuerdos legitimados con aplicación real y resultados eficaces y satisfactorios.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Adede, A. O., *Digesto de derecho internacional ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.

Anaya, J., *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.

———, *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Ginebra, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2009.

<sup>84</sup> Véase J. G. Molina Carrillo y R. C. Gallardo Loya, “El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Propuesta de Ley de los Pueblos Indígenas del Estado de Puebla”, en J. E. R. Ordóñez Cifuentes e I. Zaragoza Ángeles (coords.), *Pueblos indígenas y tribales. Respeto, participación y consulta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 71.

- Anglés Hernández, M., "El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, medio ambiente y desarrollo", *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, año 13, núm. 50, abril-junio de 2008.
- Carmona, M. del C., "Las relaciones entre derecho agrario-derecho ecológico-derecho indígena", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- Carta de la Tierra, <http://www.cartadelatierra.org>.
- Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, Naciones Unidas, 1978.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza, 1988.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe sobre los Periodos de Sesiones Trigésimo Sexto y Trigésimo Séptimo (10. a 19 de mayo de 2006 y 6 a 24 de noviembre de 2006), Nueva York, Naciones Unidas, 2007, E/2007/22, E/C.12/2006/1.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Setuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de agosto de 1990.
- Cossío Díaz, J. R., *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Nueva York, Naciones Unidas, 2007.
- Declaración de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Naciones Unidas, 1993.
- Declaración Universal de Derechos del Hombre, Nueva York, Naciones Unidas, 1949.
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de abril de 2006.
- Delgado Barrio, J., "Reflexiones sobre el artículo 106.1, CE: el control jurisdiccional de la administración y los principios generales del derecho", en S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III.
- Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007.
- García de Enterría, E. y T. R. Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1991, t. II.
- González Gaudiano, E., "Educación para la ciudadanía ambiental", *Interciencia*, Caracas, vol. 28, núm. 10, octubre de 2003.
- Gutiérrez Rivas, R., "Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: Un primer acercamiento", en E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. XII.
- Hernández Navarro, L. y R. Vera Herrera (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004.
- INEGI, *La población indígena en México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004.
- , *Perfil sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2008.

- Keating, M., *Cumbre para la Tierra. Programa para el cambio. La Agenda 21 y los demás acuerdos de Río de Janeiro en versión simplificada*, trad. de C. Núñez, Ginebra, Centro para Nuestro Futuro Común, 1993.
- Kothari, M., Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context, Ginebra, Naciones Unidas, Human Rights Council, 2008, A/HRC/7/16/Add.1.
- Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.
- , y N. Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, año 20, núms. 2-3, 1996.
- Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983 (y reformas del 13 de junio de 2003).
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de febrero de 2003.
- Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de julio de 1993.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1988 (y reformas del 13 de diciembre de 1996).
- Leyva Solano, X., "Indigenismo, indianismo y 'ciudadanía étnica' de cara a las redes neo-zapatistas", en P. Dávalos (comp.), *Pueblos indígenas. Estado y democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- Loperena Rota, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1998.
- López Bárcenas, F. y G. Espinoza Saucedo, "Recursos genéticos y conocimiento tradicional indígena; la regulación internacional y su impacto en la legislación mexicana", en L. Concheiro Bórquez y F. López Bárcenas (coords.), *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural; entre el bien común y la propiedad privada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2006.
- Macías G., L. F., "Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia", *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Sevilla, núm. 5, junio de 2001, <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.
- Mackay, F., *El Derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial*, Moreton-in-Marsh, Gloucestershire, Forest Peoples Programme, 2004.
- Márquez Anguiano, J. A., "Marco de referencia para el diseño de las estrategias tendientes a fortalecer la participación ciudadana de los Estados en materia ambiental", *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3a. época, año VI, núm. 77, noviembre de 2001.
- Mendoza Antúnez, C. A., "Los derechos de los pueblos indígenas en el marco del derecho internacional", en Procuraduría General de la República, *Debido proceso para indígenas*, México, Programa de Cooperación Unión Europea-México, Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en México, 2006.
- Molina Carrillo, J. G. y R. C. Gallardo Loya, "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Propuesta de Ley de los Pueblos Indígenas del Estado de Puebla", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y I. Zaragoza Ángeles (coords.), *Pueblos indígenas y tribales. Respeto, participación y consulta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Novo, M., "La educación ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios", *Revista Iberoamericana de Educación*, Washington, D. C., núm. 11, mayo-agosto de 1996.
- OIT, Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un Manual, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- OMS, Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2002-2005, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002.

- Ordóñez Cifuentes, J. E. R., "Constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas. Análisis interdisciplinario", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, núm. 13, julio-diciembre de 2004.
- Pacheco-Vega, H. R., M. del C. Carmona-Lara y O. Vega-López, "The Challenge of Sustainable Development in Mexico", en Nemetz, P. N. (ed.), *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, Vancouver, Journal of Business Administration Press, 2001.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Naciones Unidas, 1978.
- Peña, G. de la, "Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'. El caso de México", en A. J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.
- Pérez Luño, A. E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 2003.
- Pérez Moreno, A., "Crisis de la participación administrativa", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 119, mayo-agosto de 1989.
- Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, aprobado en la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, OEA, 1996, <http://www.summit-americas.org/boliviaplan-spanish.htm>.
- PNUD, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1986.
- , Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras, movilidad y desarrollo humanos, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.
- Pring, G. (R.) y S. Y. Noé, "The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy and Resources Development", en D. N. Zillman, A. R. Lucas y G. Pring (eds.), *Human Rights in Natural Resource Development; Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, New York, Oxford University Press, 2002.
- Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997.
- Sánchez, C., *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999.
- Semarnat, *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y en el mundo*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007.
- Stavenhagen, R., *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000.
- Székely, A., *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.
- Trovel y Sierra, A., *Los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1968.
- Turner, B., "Outline of a Theory of Citizenship", *Sociology*, Oxford, vol. 24, núm. 2, 1990.
- UNDP, Human Development Report 2007-2008; Fighting Climate Change; Human Solidarity in a Divided World, New York, United Nations Development Programme, 2007.
- Villalobos, I., "Áreas naturales protegidas: instrumento estratégico para la conservación de la biodiversidad", *Gaceta Ecológica*, México, núm. 54, 2000.
- Young, I. M., *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.