

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN MÉXICO

Susana BAUTISTA CRUZ\*

*No hay paz sin justicia. No hay justicia sin equidad.*

*No hay equidad sin desarrollo. No hay desarrollo sin democracia.*

*No hay democracia sin respeto a la identidad y dignidad de las culturas y de los pueblos.*

Rigoberta MENCHÚ

Premio Nobel de la Paz (1992)  
Embajadora de Buena Voluntad  
de la UNESCO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los derechos humanos de los pueblos indígenas.* III. *Los pueblos indígenas en el Sistema Internacional de los Derechos Humanos.* IV. *El etnodesarrollo.* V. *Los pueblos indígenas en México.* VI. *Instrumentos legales de promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en México.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Propuestas.* IX. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La pluralidad cultural existente en todo el planeta y las reivindicaciones que desde esa realidad se han venido planteando, cuestionan los principios y valores a partir de los que se construyeron las comunidades imaginadas,<sup>1</sup> monoculturales que fundamentan a los Estados-nación actuales.

\* Estudió derecho y letras modernas en la UNAM. Especialidad en derechos humanos. Miembro de la Comisión Organizadora de las Jornadas Lascasianas.

<sup>1</sup> Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 14.

La multiculturalidad como ya han señalado numerosos autores no es novedad. Sí lo es, en cambio, ser el centro del debate en la filosofía política contemporánea, convirtiéndose en cuestiones principales: el papel del Estado frente a la diversidad cultural; el establecimiento de una ciudadanía diferenciada o el conflicto entre los derechos individuales y derechos colectivos. Temas que plantean el significado de la igualdad, la libertad, la democracia o la soberanía con el fin de garantizar una asociación política, en la que se garantice su realización efectiva sin negar la diversidad cultural existente en las sociedades contemporáneas.

Los conflictos no derivan de la misma realidad multicultural, sino de la existencia de una estructura estatal y una filosofía liberal construida bajo el espejismo de una homogeneidad social, económica, político-jurídica y cultural que jamás ha existido de forma natural. Por ello, no debe observarse la diversidad cultural como la fuente de los males, por el contrario gracias a ella, el debate filosófico-político está renovando conceptos y propuestas frente al encorsetamiento de la diversidad en la mayoría de los Estados democráticos.

El debate filosófico-político gira en torno a una cuestión: ¿Cómo se gestiona la multiculturalidad existente al interior de un Estado-nación? Es decir, cómo se garantiza la participación política, la democracia, la justicia sin negar la identidad cultural de cada una de las personas y cada uno de los pueblos que conforman un Estado-nación.

Cabe recordar, el paradigma de la modernidad —basado en el predominio de la exactitud, de la disyuntiva frente a la complementariedad, de lo cuantitativo frente a lo cualitativo, así como en las ideologías modernas del crecimiento indefinido y del progreso lineal— que dominó en la filosofía de la que surge el Estado-nación.

En este sentido, la teoría del contrato social explica el nacimiento del Estado-nación a través de un pacto libre entre individuos iguales ante la ley; es decir, entre ciudadanos. La ciudadanía respondía a la necesidad de acabar con las castas, las clases, las etnias. En el Estado de derecho, el imperio de la ley garantizaría la igualdad y por lo tanto la justicia negaría las especificidades culturales.

De igual manera, en lo económico, el modelo mercantilista exigía la unificación de los mercados; una moneda única para facilitar los intercambios comerciales. Y en lo político, se establecería el modelo de democracia representativa a través del sufragio electoral.

El nacionalismo llevaría a equiparar al Estado con una nación y una lengua justificando la primacía de la cultura dominante en las políticas estatales. Este modelo adoptado e implantado a lo largo del mundo, lejos de

traducirse en la igualdad efectiva de todos los ciudadanos, ha supuesto la dominación de la cultura mayoritaria sobre el resto de minorías culturales existentes en el interior de los Estado-nación.

El historiador Adolfo Gilly señala que las consecuencias de este modelo de modernidad:

Si el discurso de la razón, el recurso de la abstracción y el dominio de la cuantificación, señas de identidad de la modernidad, siguen siendo instrumento de dominación de los menos sobre los más y de exclusión de éstos de esos bienes inmateriales y de todos los bienes terrenales, no hay modernidad sino barbarie, no hay razón sino irracionalidad, no hay humanidad como sujeto pensante sino como mero objeto de una fuerza inhumana y destructora de los seres humanos y del patrimonio natural vivo y transformado por ellos en la larga duración de sus generaciones sucesivas (...) no hay modernidad de uno si hay negación y exclusión de los otros. No existen las promesas de la modernidad y de la razón en una sociedad, naciones y comunidades si esa existencia requiere la desintegración, la destrucción o la inexistencia de otras.<sup>2</sup>

En la actualidad, minorías nacionales, inmigrantes y pueblos indígenas reivindican el respeto a sus culturas frente a las culturas mayoritarias con las que conviven.

Estas reivindicaciones demuestran que en nombre de la igualdad se han eliminado y se eliminan culturas enteras mediante políticas asimilacionistas, etnocidas o genocidas: México, Guatemala, España, Kurdistán, Yugoslavia o Senegal son algunos lugares del planeta donde en un momento pasado o presente, una cultura nacional ha intentado eliminar o discriminar a otros grupos étnicos.

Rodolfo Stavenhagen señala la existencia de 233 conflictos etnopolíticos actuales en el mundo clasificados según los grupos en conflicto: “81 grupos etnonacionales demandan un trato más equitativo; 83 pueblos indígenas reivindican fundamentalmente la autonomía del grupo; 49 sectas religiosas participan en códigos de distinto tipo y 66 contendientes comunales buscan el poder para sí mismos”.<sup>3</sup>

Se equivocan quienes pensaban que el progreso y la modernidad traerían consigo la homogeneización de las culturas. Por el contrario, el proce-

<sup>2</sup> Gilly, Adolfo, *Chiapas: la razón ardiente. Ensayo sobre la rebelión del mundo encantado*, México, Era, 1997, p. 15.

<sup>3</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y Estado nación*, México, Siglo XXI-UNRISD, 2000, p. 19. Citado por Lola Cubells Aguilar en la tesis doctoral: *La construcción de un Estado multicultural en México a partir del levantamiento zapatista de 1994*, Programa de Doctorado: “Derechos Humanos: Problemas actuales”, España, 2002.

so de mundialización económica que vivimos, en el que los Estado-nación pierde su capacidad de decidir políticamente, dependiendo progresivamente más de las directrices establecidas en foros supranacionales, ya sea regionales o internacionales, está provocando una revitalización de las reivindicaciones de los grupos étnicos, quienes ven agudizadas sus diferencias y desigualdades bajo este proceso homogeneizador, y utilizan como instrumento defensor el refuerzo de sus lazos identitarios.

La lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no sólo representa el planteamiento de la construcción filosófica del sujeto de derecho; hoy día existe un debate político real en el interior de los Estado-nación y por otro lado, también las instituciones internacionales han tomado un papel protagónico al respecto. No se puede negar que el derecho internacional ha sido un motor para el desarrollo del derecho indígena: “hoy día encontramos diversos procesos políticos bajo el liderazgo indígena y con una creciente alianza con otros sectores de la sociedad, algunos pretenden ampliar los marcos normativos constitucionales, otros alcanzan la ratificación del Convenio 169 de la OIT o bien avanzar en su reglamentación a través de legislaciones secundarias”.<sup>4</sup>

En este ensayo se analizará las acciones positivas por parte del Estado mexicano en relación con sus pueblos indígenas, particularmente, el derecho a su lengua. Se revisarán las acciones referentes a los derechos lingüísticos —el marco legal de su protección, un bosquejo general de la legislación internacional y nacional—. Cabe mencionar que los ordenamientos internacionales expuestos han sido ratificados por el Estado mexicano. En cuanto a los ordenamientos nacionales, se integran aquellos de carácter federal. Esta investigación pretende dar cuenta de la implementación legal y de las políticas públicas por parte del Estado mexicano en favor de sus pueblos indígenas.

Así, septiembre de 1977 en Ginebra, Suiza, marca un hito histórico en el proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indígenas. En esa fecha se realizó la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la discriminación de los pueblos indígenas de las Américas. Esta reunión tuvo un carácter pionero y revolucionario. Por un lado era la primera vez que el tema de las poblaciones indígenas lograba reunir en Naciones Unidas una amplia representación: 250 delegados, observadores e invitados de más de cincuenta organizaciones internacionales

<sup>4</sup> Gómez Rivera, Magdalena, “El derecho indígena frente al espejo de América Latina”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, número 26, julio-diciembre, 1997, p. 50.

no gubernamentales, se dieron cita para reflexionar y emitir recomendaciones sobre la situación de discriminación en contra de las poblaciones indígenas del hemisferio occidental.<sup>5</sup>

Varios fueron los aspectos relevantes de esta Conferencia. Destaca la insólita presencia de la más crecida representación indígena nunca antes reunida en el Palacio de las Naciones. En esta ocasión, más de sesenta pueblos, organizaciones y naciones indias de quince países, había llegado para exponer de viva voz ante la comunidad internacional "...cómo operan la discriminación, el genocidio y el etnocidio". A nombre del secretario general de la ONU, el director de la Sección sobre derechos humanos de ese organismo se dirigió a los 38 Estados miembros, así como a los representantes de las Naciones Unidas, de la OIT y de la UNESCO, entre otros grupos participantes, que siguieron con interés los acontecimientos de este singular evento.

Lo que escucharon les produjo consternación. No fueron, sin embargo, las denuncias de genocidio o de violación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, lo que impactó a aquel auditorio. En realidad, de alguna manera Europa estaba informada del genocidio y ecocidio del área de la Amazona, por lo que era previsible que éste fuera uno de los principales temas de las denuncias y testimonios. Lo que más inquietud causó a los gobiernos y a los funcionarios que escuchaban, fue la naturaleza de las reivindicaciones y el carácter de las demanda allí planteadas.

Los pueblos indígenas habían llegado a la ONU no sólo a denunciar la violación de sus derechos y tampoco estaban allí para solicitar la mediación de ese organismo para que intercediera ante los Estados nacionales acusados. Lo que escucharon fue la Declaración de principios por la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental; documento resolutivo obtenido del consenso de las organizaciones indígenas participantes. Con esta Declaración, por primera vez, el escenario de las Naciones Unidas

<sup>5</sup> Burguete Cal y Mayor, Araceli *et al.*, "Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Derechos Indígenas en la Actualidad* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. Esta Conferencia era la cuarta que organizaba el Subcomité de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas en Ginebra sobre el Racismo. Las conferencias anteriores, todas ellas orientadas a combatir el racismo y la discriminación, habían tenido temas en 1974: el *apartheid* y el colonialismo en África. La reunión de 1975 trató sobre la discriminación contra los trabajadores inmigrantes en Europa y la de 1976 sobre la situación de los prisioneros políticos en Sudáfrica. Cfr. "*Resolución final de la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en las Américas*", *Civilización. Configuraciones de la diversidad*, México, CADAL-CESTEM, año 1, núm. 1, 1983, p. 73.

fue testigo de los balbuceos de una demanda que a partir de ese momento empezaría a tomar cuerpo hasta convertirse en la principal reivindicación del movimiento indígena contemporáneo: el derecho a la libre determinación.

Con esta Conferencia se inaugura el arribo de voces indias a la ONU. A diferencia de lo que se esperaba, los visitantes no se autodefinieron como “minorías étnicas”, ni plantearon sus problemas desde la perspectiva del racismo y de la discriminación. Se llamaron a sí mismo pueblos y naciones invadidas y colonizadas y reclamaban ante la comunidad de naciones la devolución de la libertad perdida, por lo que solicitaban ser atendidos por el Comité Especial sobre Descolonización. Eran planteamientos todavía no bien fundamentados, pero claramente definidos: autodeterminación y reconocimiento como pueblos en los términos del primer y segundo artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que apenas un año atrás, el 3 de enero de 1976, había entrado en vigor.<sup>6</sup>

La Conferencia de Ginebra marcó un hito histórico. La Declaración de principios por la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental, fue considerada durante casi una década como el principal documento programático del movimiento indígena de esa época y para los efectos de esta investigación representa el marco teórico, el antecedente más importante de la reciente Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por lo que respecta a la Atención, Protección y Defensa de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígena en México, está la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), cuyo antecedente es el desaparecido Instituto Nacional Indigenista (1948); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990) y de su Coordinación de Asuntos Indígenas (1992), antecedente de la Cuarta Visitaduría que se encarga de la atención a la población más vulnerable del país. No obstante, la CNDH desde su creación ha contado con un Programa de Asuntos Indígenas y el programa para los Altos y Selva de Chiapas. Así como el caso particular de los programas de trabajadores migrantes en donde sobre sale un número considerable de población indígena. También, encontramos en el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos —32 comisiones estatales—, donde por lo menos cuentan con un programa de atención a los pueblos indígenas por cada una de ellas. Y particularmente, para esta investigación el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2005).

<sup>6</sup> El derecho a la libre determinación está consagrado por el *Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos* que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y por el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en el artículo primero en ambos.

## II. LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscriben en el denominado derecho social y más contemporáneamente en los derechos de “solidaridad” y autodeterminación de los pueblos. El punto de partida de su fundamentación debe ser el derecho a la diferencia, esto es, el derecho a ser, y a ser considerados diferentes del resto de la población. Algún autor ha propuesto incluso la denominación de derecho a la existencia cultural alterna.<sup>7</sup>

Sin embargo, dos son las condiciones previas requeridas para la consecución de este reconocimiento, por un lado, la aceptación del pluralismo cultural, como la base fundamental de la unidad nacional y que supone deshacerse del dogma del etnocentrismo descriptivo y sectario de una monocultura, que desprecia a todas las demás, rebajándolas a la condición descriptiva de “primitivas” y por, el otro, de su condición de pueblos, ya que involucra el derecho a la autodeterminación.

La noción de “derechos étnicos” surge entonces como referente obligado para enunciar los derechos humanos de los grupos étnicos, cuya situación es particularmente vulnerable debido precisamente a las desventajas y violaciones que sufren como entidades con características étnicas propias, distintas de las de la sociedad dominante.<sup>8</sup> Los denominados “derechos étnicos” son, en consecuencia, derechos específicos de una colectividad humana en particular, que para el caso de los pueblos indios se fundamenta y legitima en el discurso de la indigeneidad.

Estos derechos específicos son entre muchos otros, el derecho a la autodeterminación, al territorio, a la lengua, al derecho indígena, a la educación bilingüe, etcétera. Se ha señalado además y por paradójico que parezca, que un primer derecho humano específico para los pueblos indígenas, es el derecho a sus derechos, a la vigencia real y efectiva de su realización plena como hombres y mujeres, lo que involucra por igual a los derechos civiles y políticos. A los derechos económicos, sociales y culturales, a los derechos denominados de la “tercera generación” tales como el derecho a la paz, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al patrimonio común de la humanidad y a la libre determinación de los pueblos. Difícilmente, estos derechos étnicos podrán realizarse mientras los pueblos indios vivan en condiciones de explotación, marginación y discriminación.

<sup>7</sup> Bartolomé, Miguel Alberto, “El derecho a la existencia cultural alterna”, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. p. 103.

<sup>8</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 15, enero-junio, 1992, p. 126.

Los derechos humanos específicos de los pueblos indígenas o también denominados “derechos étnicos” son en consecuencia derechos colectivos, esto es, derechos reclamados por una colectividad, como lo son los indígenas y en contraposición con los derechos individuales —en donde el sujeto es el individuo—. La doctrina clásica afirma Rodolfo Stavenhagen, afirma que en la medida en que los derechos humanos son individuales, de la persona, las colectividades no pueden ser sujetos de los derechos humanos (...) los derechos humanos en sentido estricto no son propios de los grupos sociales cualquiera que sean sus características y concluye magistralmente: “Esta afirmación parece lógica e irrefutable y, sin embargo, deberá ser cuestionada”.<sup>9</sup>

Estos son sus razonamientos:

En primer lugar, es preciso reconocer que ciertos derechos humanos individuales solamente pueden ser ejercidos plenamente en forma colectiva. Así los derechos políticos (el derecho a la libre asociación) y los económicos (el derecho a pertenecer a un sindicato) no pueden concebirse más que como un ejercicio colectivo.

En segundo lugar, siendo la naturaleza del ser humano eminentemente social, las principales actividades alrededor de las cuales se ha construido el debate sobre los derechos humanos se realizan en grupos y colectividades con personalidad propia. En consecuencia, el ejercicio de numerosos derechos humanos puede realizarse en el marco de estas colectividades que para ello deberán ser reconocidas y respetadas como tales por el Estado y la sociedad en su conjunto.

La conclusión provisional y normativa que emana de estos razonamientos es precisa: los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros.

### III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el ámbito internacional, al término de la Segunda Guerra Mundial se tomaron algunas medidas por parte de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, en referencia a los derechos y libertades universales de todas las personas, incluidos los pueblos indígenas, entre los antecedentes están: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948; la Convención y Recomendación concerniente a la Lucha contra la Discriminación en el

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 132.



Dominio de la Enseñanza (UNESCO, 1957); el Convenio núm. 107 de la OIT (1957) —antecedente del 169—; la Convención sobre Prevención y Represión del Crimen de Genocidio (1967); los Pactos Internacionales de 1966, esto es, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 1o., 6o., 14, 18, 26 y 27); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (derechos de la segunda generación); así como el protocolo facultativo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1976), en coordinación con la Subcomisión de Minorías del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; y en el contexto del Sistema Interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

Sin embargo, a excepción del *Convenio 107* de la OIT, los instrumentos antes citados, no regularon de manera específica lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

Es hasta años recientes, que estos derechos han cobrado una importancia cada vez mayor dentro del derecho internacional. En particular, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, significó en su momento un nuevo momento para el desarrollo de los nuevos derechos colectivos. En sus artículos 19 al 24, esta Carta hace una relación de un número sin precedente de derechos de los pueblos, empezando por un derecho a la igualdad y terminando con un derecho a un medio ambiente sano y satisfactorio en general. El derecho al desarrollo, cuyo reconocimiento y elaboración son resultado de las demandas de hace algunos años por parte de los países del tercer mundo, fue asignado en 1979 por la resolución 34/64 de la Asamblea General de la ONU.

Son significativos los trabajos de la UNESCO en México en 1980; el Seminario Cultura y Pensamiento, en Argel en 1981, convocado por la Universidad de Naciones Unidas y el Gobierno de Argel; la reunión de FLACSO-UNESCO sobre etnocidio y etnodesarrollo en 1982; la inclusión para su estudio (derecho indígena) en los cursos anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, los esfuerzos que viene haciendo la Academia Mexicana de Derechos Humanos en México.<sup>10</sup>

Es menester comentar que hasta hace sólo unos años, el interés por el “problema indígena” se había reducido a unas cuantas especialidades de las ciencias sociales, casi siempre con el propósito explícito de lograr la integra-

<sup>10</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Conflicto, etnicidad y derechos humanos de los pueblos indígenas”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la UAEM, México, Núm. 10, nueva época, 1994, p. 70.

ción de estas poblaciones a la sociedad nacional. Para los especialistas en derechos internacional el asunto de “los aborígenes” fue un tema al que le otorgaron poca atención y lo hicieron desde un enfoque meramente tutelar o humanitario. Recientemente las cosas empezaron a cambiar, y el derecho positivo se ha ocupado ya de esta cuestión. El reconocimiento de nuevos derechos como el derecho a la diferencia o los colectivos y la adopción de nuevos instrumentos internacionales como el *Convenio* núm. 169 de la OIT que es el más acabado en cuanto a protección internacional y nacional de los pueblos indígenas.

También se ha mencionado en la introducción, la presencia constante de un fuerte movimiento indígena en los foros internacionales, quienes han buscado el reconocimiento de sus derechos en instrumentos jurídicos como la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre de 2007).

No obstante, en este largo camino en el proceso de universalización de los derechos de los pueblos indígenas, queda mucho que recorrer todavía, para que estos derechos no sólo se queden en un catálogo moral de reconocimientos, sino que se traduzcan en la defensa cotidiana de estos pueblos. Falta también que se desarrollen órganos especialmente creados en el marco de organizaciones internacionales más estables para garantizar una protección permanente y real de sus derechos.

#### IV. EL ETNODESARROLLO

La revisión de la historia del desarrollo de los países de América Latina —en especial a partir de la segunda mitad del siglo XIX— muestra cuán grandes han sido los impactos que el proyecto capitalista ha tenido en los pueblos de la región, muchos de los cuales se agregaron o reforzaron a los que se habían producido en la época colonial, y que justificaron concebir el desarrollo como la “modernización” de sociedades tradicionales precapitalistas, regidas por relaciones económicas y políticas cuasicoloniales.<sup>11</sup>

También la historia nos muestra que el proceso de desarrollo de estos países estuvo estrechamente ligado a la consolidación del Estado nacional, y que el liberalismo fue el sustento ideológico-político a partir del cual se definieron las líneas maestras del proyecto modernizador y por tanto de las

<sup>11</sup> Valencia, Enrique, “Etnodesarrollo y perspectivas étnicas”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Etnicidad y Derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 11.

relaciones sociales entre indios y no-indios. Ellas fueron: la igualdad general de todos los individuos ante la ley y la libre concurrencia y competencias económicas, inclusive del mercado de trabajo.

Estas ideas, y los intereses dominantes del Estado-nación, sirvieron de fundamento a la desigualdad y asimetría que desde entonces ha caracterizado las relaciones sociales, económicas y políticas de las sociedades latinoamericanas y han configurado la situación de marginalidad característica del proyecto de desarrollo dominante.

Estos impactos, ciertamente, también afectaron a los campesinos y a los pobres de las ciudades, pero no afectaron tan profundamente la infraestructura cultural, como sí sucedió en el caso de los pueblos indígenas que para el caso, se dio la destrucción de sus referentes identitarios y de su cosmovisión.

Es, en este sentido, que las políticas integracionistas como expresión concreta de las relaciones entre los pueblos indígenas y el estado nacional que han servido como instrumento de etnocidio, con el cual se planteaba la homogeneización social y cultural de la sociedad nacional.

Los planteamientos citados arriba pertenecen a Enrique Valencia, destacado científico social, denominado como uno de los “magníficos” de la antropología crítica latinoamericana y de los principales teóricos de la propuesta del etnodesarrollo.

Este concepto progresó conjuntamente con el surgimiento de las luchas indígenas en Latinoamérica; en un contexto en que las dictaduras militares negaban los derechos de amplios sectores de la población. Se desarrolló un movimiento que cuestionó las políticas de integración de la población indígena a los modelos de desarrollo occidental. Se planteó una nueva propuesta teórico-política, con base en una concepción teórica sobre el evolucionismo multilineal, que buscó una salida hacia la construcción de nuevos modelos civilizatorios enfocados a la recuperación de la cultura de los pueblos. Darcy Ribeiro en Brasil, Stefano Varese en Perú; Diego Iturralde en Ecuador, Guillermo Bonfil Batalla, Enrique Valencia, Rodolfo Stavenhagen, Margarita Nolasco y Salomón Nahmed “*los magníficos*” en México, fueron algunos de los exponentes de este movimiento que ocurrió a la par del auge de las luchas indígenas.<sup>12</sup>

Así, en 1971 en la isla de Barbados, se celebró una primera reunión latinoamericana en donde confluyeron representantes de organizaciones indígenas e intelectuales. En este acto se acordó reivindicar los derechos de los indígenas y demandar deberes mínimos de los estados nacionales para

<sup>12</sup> Oehmichen Bazán, María Cristina, *Reforma del Estado. Política Social e Indigenismo en México*, México, UNAM, 1988-1994, p. 81.

evitar situaciones de etnocidio y genocidio. En la mayoría de los países de América del sur, diversas organizaciones hicieron portavoces de este acuerdo, conocido como Declaración de Barbados. Seis años más tarde, ante la aparición y fortalecimiento de nuevas organizaciones y movimientos indígenas en casi toda Latinoamérica, se planteó una segunda reunión de análisis global. Ésta se efectuó en Barbados en julio de 1977. Una de las áreas de mayor interés fue la del derecho y la viabilidad de la autodeterminación de los pueblos indígenas (Grupo Barbados, 1977).

En los años siguientes, se efectuaron otros foros internacionales para promover medidas destinadas a garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Así, en diciembre de 1981 era promulgada en Costa Rica la Declaración de San José, como resultado de una reunión internacional convocada por la UNESCO y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. En la Declaración, nuevamente se denunciaba la pérdida de identidad cultural de las poblaciones indias de América Latina y se reivindicaba el etnodesarrollo como un derecho de los pueblos indios. La reunión hizo un llamado a diversos organismos internacionales, entre ellos: ONU, OEA, OIT, OMS y UNESCO para tomar medidas al respecto.

A partir de la crítica contra el indigenismo integracionista y del ascenso de la lucha indígena en Latinoamérica se elaboraron nuevas propuestas que se perfilaban hacia la construcción de un discurso en el que la pluriculturalidad tuviera cabida en el proyecto de nación. Se reivindicó el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, a preservar sus culturas, a fortalecer sus procesos de identidad, entre otras.

El concepto de etnodesarrollo nació de este proceso, formulado en el marco más amplio del movimiento universal por el derecho a las diferencias. Dicho concepto se presentó también como un derecho que reclamaban los indios americanos, quienes manifestaban el renacimiento de una conciencia social indígena tendiente a afirmar su identidad étnica como oposición a la negación colonial.

El Convenio 169 de la OIT y la reciente Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas tienen como característica el etnodesarrollo de sus propuestas. El primero como ya lo he mencionado, es el más acabado en cuanto a protección internacional y nacional de los pueblos indígenas, mientras que la Declaración comenzará a ser un nuevo instrumento de su defensa. Así, las actividades normativas internacionales constituyen un aspecto esencial de lucha de los pueblos indígenas para la efectiva protección de sus derechos humanos, en el marco de los cambios estructurales que ocurrirán necesariamente si han de tener algún significado estos derechos.

### 1. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha sido resultado de un lento proceso de toma de conciencia de la comunidad internacional. Este tema pasó así a ocupar un lugar destacado en la agenda internacional de los derechos humanos y el desarrollo.

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales desplegaron desde los años sesenta, una serie de actividades que influyeron directa o indirectamente, en la fijación de normas para las poblaciones indígenas cuyo producto preponderantemente lo constituyen sin duda los dos Pactos sobre Derechos Humanos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

Los dos párrafos anteriores abren la introducción para una edición de este instrumento internacional, editado en agosto de 1966 por la propia oficina de la OIT, para América Central y Panamá, firmado por Ian Chambers, director de esta oficina; en donde también se agrega que la OIT ha venido realizando una prolífica acción sobre el tema cuyo logro ha sido la adopción en 1989, de el Convenio núm. 169.

Este nuevo Convenio, que revisa normas anteriores de la OIT,<sup>13</sup> especialmente el Convenio núm. 107 (1957), se aplica a los pueblos indígenas de países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y aquellos pueblos de países independientes considerados indígenas por su descendencia.

Este Convenio se adoptó por su Conferencia General en 1989 y su entrada en vigor internacional fue el 5 de septiembre de 1991. En nuestro país entró en vigor en septiembre de 1991. Documento del que los pueblos indígenas mexicanos han hecho suyo sus principios como elementos sustanciales de sus demandas. De aquí, la pertinencia de su revisión.

Las normas de la OIT son de dos tipos: convenios y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que los ratifiquen y se vuelven derecho nacional después de su ratificación. Las recomendaciones

<sup>13</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) surgió en 1919 en el contexto de la posguerra, es decir, después de la Primera Guerra Mundial. El papel que se le asignó desde su creación, fue el de promover la justicia social, el derecho a la libre sindicalización y a la negociación colectiva. Está muy ligada a la emisión de una serie de normas reguladoras del trabajo. La OIT es un organismo tripartita porque está formada por los Estados miembros y por delegaciones de patrones y de trabajadores. Desde los años veinte fue surgiendo en esta organización la preocupación por el mundo rural. Su labor consiste en promover la justicia social para los trabajadores del mundo. Formular políticas y programas internacionales para contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo.

no tienen fuerza obligatoria y constituyen orientación para la aplicación de los convenios.

Los principios básicos del Convenio 169 de la OIT son:

- El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con cada país.

Su estructura:

Se integra por un preámbulo que contiene una explicación sobre las consideraciones más importantes que se tuvieron presentes al elaborarlo. Ocho partes de contenido y dos disposiciones generales y finales, como a continuación se indica:

Parte I. Política General (artículos 1 al 12).

Parte II. Tierras (artículos 13 al 19).

Parte III. Contratación y Condiciones de empleo (artículo 20).

Parte IV. Formación Profesional, Artesanías e Industrias Rurales (artículos 21 al 23).

Parte VI. Educación y Medios de Comunicación (artículos 16 al 31).

Parte VII. Contactos y Cooperación a través de las Fronteras (artículo 32).

Parte VIII. Administración (artículos 34 y 35).

Parte IX. Disposiciones Generales (artículos 34 y 35).

Parte X. Disposiciones Finales (artículo 36 al 44).

El artículo 6o. indica que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos participativos, cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, con el fin de que sus instituciones e iniciativas alcancen pleno desarrollo.

Se señala también el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades de desarrollo, en la medida que no afecte sus vidas, sus tierras, creencias, instituciones, etcétera, y a controlar su propio desarrollo participando en la formulación, aplicación y evaluación de los planes que los afecten directamente.

En este mismo precepto se prevé el establecimiento de medios para que los pueblos interesados puedan participar libremente en todos los niveles y diferentes instancias, en la adopción de soluciones que les conciernan.

El nivel de consulta y participación se precisa en el párrafo 2 del artículo en cuestión, en donde se indica que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio, deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a tener un acuerdo para lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Una contribución importante es la disposición que prevé el reconocimiento de las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas y tribales —caza, pesca, caza con trampas, etcétera—, como factores importantes del mantenimiento de su cultura, autosuficiencia y desarrollo económico. Además, con dicha participación los gobiernos deberán velar por el fortalecimiento y fomento de tales actividades (artículo 23).

El Convenio prevé que los servicios de salud que se establezcan a favor de los pueblos en cuestión, además de plantearse y administrarse en cooperación con dichos pueblos, deberá tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales.

En el ámbito de la educación, hay una serie de disposiciones que prevén la obligación de los gobiernos de crear los medios para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas y tribales, tengan acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, así como de desarrollar y aplicar programas y servicios educativos a favor de los pueblos interesados en colaboración con estos últimos (artículos 26 y 27).

Al pugnar por preservación y difusión de las lenguas indígenas, así como de los valores sociales, culturales y religiosos de los pueblos interesados, el Convenio prevé que se deberá enseñar a los niños de esos pueblos a leer y escribir en su propia lengua indígena o en alguna de las más comúnmente habladas en el grupo al que pertenezcan. Pero además a los miembros de estos pueblos, se les deberá enseñar la lengua nacional o la oficial del país en que residen (artículo 28).

El Convenio prevé que los gobiernos deberán reconocer el derecho de estos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación y para tales efectos se les deberán facilitar los recursos apropiados.

Uno de los aspectos más relevantes lo constituye el hecho de que se ha abandonado la concepción integracionista que se enunciaba en el Convenio num. 107, lo que se refleja en el uso del término “pueblos” respecto de “poblaciones” utilizado en el citado documento. De igual manera, recoge los conceptos básicos de respeto y participación. Respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica y a la identidad propia: sus premisas se fundamentan en la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales.

El Convenio núm 169 de la OIT es un instrumento jurídico internacional que contribuye a la construcción del proceso democrático en los Estados pluriétnicos y pluriculturales. No reconoce las políticas integracionistas y asimilacionistas, sino propicia el florecimiento de los pueblos de acuerdo a sus particularidades y diferencias, y no a la uniformidad, al monoculturalismo que prevalece en la mayor parte de las naciones. Es un instrumento que a los gobiernos firmantes otorga un compromiso interno e internacional a partir de su ratificación, por medio de la creación de un mecanismo de supervisión y control.

Es también el resultado de las discusiones en materia de derecho internacional social (agrario, laboral, económico, ecológico, seguridad social y derecho indígena) que afecta a un sector amplio de nuestra población. La primera reclamación de los pueblos indígenas tiene que ver con lo agrario y lo laboral: la tierra como espacio étnico y como medio de producción.

Los pueblos indígenas participaron activamente en la discusión del Convenio, lo que fue un significativo avance que comienza a reconocer las voces negadas, que supera las visiones positivas que se negaron a reconocer la especificidad de lo étnico.

La identificación tácita entre autodeterminación e independencia ha tenido consecuencias importantes en perjuicio de la causa indígena en países independientes de la OIT. Según algunos autores especialistas en la temática, se establece una severa restricción a los derechos indígenas en tanto pueblos, debido a los temores que despierte la asociación con la autodeterminación.<sup>14</sup>

Por su importancia, el *Convenio* como lo mencioné ha servido a las organizaciones indígenas como plataforma de demandas y como mecanismo de formación y reflexión —es menester comentar que el concepto “pueblos indígenas”— que está definido en nuestro artículo 2o. constitucional, fue tomado de este documento.

El Convenio continua vigente como el instrumento jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, al constituirse como norma mínima de protección para estos pueblos en el sistema internacional, el cual ha dado origen a diversas aportaciones en los ámbitos internacional, nacional, estatal, municipal de los países que lo han firmado y ratificado. Basta mencionar, la creación del Fondo Indígena de Desarrollo para los Pueblos Indígenas de Latinoamérica y del Caribe, que tuvo como fundamento jurídico dicho Convenio.

<sup>14</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “A propósito del debate sobre el Convenio número 169 de la OIT en Guatemala, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 182 y 183.



En Latinoamérica lo han ratificado Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En varios de estos países se han introducido cambios trascendentes en sus Constituciones para reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de sus sociedades. Por citar un ejemplo, en Guatemala fue utilizado como marco conceptual para el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1996) firmado por el gobierno de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca. También en México, de manera similar, los Acuerdos de San Andrés Larraínzar (1996) tomaron como base algunos de sus preceptos.

## 2. *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas*

El trece de septiembre de 2007, después de más de treinta años de lucha y esfuerzos diplomáticos a nivel internacional por parte de los pueblos indígenas, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>15</sup> Esta declaración representa un avance muy importante a nivel internacional en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. México votó a favor de la *Declaración* junto con la gran mayoría de los países integrantes de la ONU, con excepción de cuatro países que votaron en contra: Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.<sup>16</sup> Como todas las declaraciones de la Asamblea General, esta *Declaración* representa un consenso a nivel internacional sobre el tema, en este caso, los derechos de los pueblos indígenas.

La importancia de las declaraciones internacionales radica en que son fuente de derecho internacional público, basta con recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) sirvió como base para lo que entendemos hoy en día como los derechos humanos, y que los principales tratados de derechos humanos surgieron de ella, pues dichos tratados, en términos reales, explican detalladamente sus provisiones.

La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas se conforma de un preámbulo y de 46 artículos en donde se establece el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y el desarrollo de actividades de las Naciones Unidas en esta esfera.

Este articulado puede estructurarse en los grandes desafíos del derecho indígena: Derecho a la libre determinación, la consulta popular y el con-

<sup>15</sup> El texto de la Declaración está disponible en Internet [www.un.org/esa/socdev/unpffi/es/index.html](http://www.un.org/esa/socdev/unpffi/es/index.html).

<sup>16</sup> El voto final fue 143 a favor, cuatro en contra y once abstenciones.

sentimiento libre, previo e informado; tierras y territorios y los medios de información y comunicación, entre otros.

En su conjunto, esta Declaración expresa que los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos (artículo 1o.).

De igual forma, indica que las personas y los pueblos indígenas son libres y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que está fundada, en particular, en su origen o identidad indígena (artículo 2o.).

En este sentido, y de acuerdo al artículo anterior, los pueblos y las personas indígenas tienen el 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 este derecho (artículo 9o.).

Esto incluye el derecho a ejercer como asunto interno y local, la práctica y revitalización de sus costumbres y tradiciones culturales: el derecho a mantener y de proteger y desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y las generaciones futuras, sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas (artículo 11, 12 y 13).

Por otra parte, y también en ejercicio del derecho a libre determinación, autonomía para decidir sus asuntos internos y locales, la *Declaración Universal* establece el derecho que tiene los pueblos indígenas para mantener y desarrollar sus propios sistemas políticos, económicos y sociales (Artículo 3o.).

También tiene derecho a desarrollar sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales (artículos 23 y 24); a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo y la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos (artículo 25, 26, 27, 28, 29 y 30); a determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones; a determinar las estructuras ya elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos (Artículo 33).

De la misma forma, tiene derecho a promover, desarrollar y mantener de manera interna sus estructuras institucionales y costumbres, tradiciones, prácticas jurídicas, de conformidad con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; de similar manera, el derecho colectivo para determinar las responsabilidades de los individuos indígenas para con sus comunidades (artículos 34 y 35).

Ahora bien, la autonomía y la libre determinación no significan de ninguna manera que su proponga la creación de reservas para asegurar a los

pueblos indígenas; tampoco plantea la creación de Estados propios, no establece la fragmentación indígena o nacional ni propicia el temido separatismo o la desintegración de los Estado-nación. Por el contrario, la Declaración Universal propone una nueva visión del Estado contemporáneo que armoniza los diferentes aspectos y sectores de una verdadera sociedad pluricultural y pluriétnica, donde la unidad esté basada en la diversidad cultural y no en la integración y asimilación de los diferentes sectores de la sociedad que lo forman.

En este sentido, la propia Declaración establece que aunque los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus propios sistemas e instituciones docentes, que les permita impartir educación en sus propios idiomas en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje (artículo 14).

De igual manera, la Declaración considera como asunto autonómico interno, el derecho que tiene los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas, sin que esto menoscabe el derecho que tiene para acceder a todos los demás medios de información no indígena (artículo 16, primer párrafo).

Además, se señalan las bases de la convivencia pluricultural y pluriétnica, al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historia y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública. Asimismo, que los Estados adoptarán medidas para eliminar los prejuicios y la discriminación y proveerán la tolerancia, comprensión y buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los sectores de la sociedad y que adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales, reflejen debidamente la diversidad cultural indígena (artículo 15 y 16, segundo párrafo).

El ejercicio de la autonomía interna y el autogobierno, no coartan la libre participación de los pueblos indígenas en la construcción del Estado nacional pluricultural; por el contrario, la refuerza al garantizarle el uso de sus propios procedimientos e instituciones de adopción de decisiones, que les permita elegir sus propios representantes para ejercer el derecho de participación plena en todos los asuntos administrativos y legislativos que les afecten (artículo 18).

Además, establece la obligación que tiene el Estado para garantizar su participación en la elaboración de programas que mejoren sus condiciones económicas y sociales, incluido el empleo, capacitación y perfeccionamiento profesional, vivienda, salud y seguridad social (artículo 21, segundo párrafo).

Uno de los asuntos sustantivos que siempre ha causado controversia en todos los Estados, es el referente al derecho a la tierra que está vinculado a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno. En este aspecto, la Declaración recoge los principios y derechos que han sido ya reconocidos y establecidos en el Convenio núm. 169 de la OIT. Igualmente, se establece la obligación de los Estados de respetar la relación espiritual y cultura que los indígenas tienen con la tierra o territorios que habitan o utilizan; se reconoce el derecho autonómico interno para poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Así, también el pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de recursos; a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos (artículos 25 al 30 y 32).

Desde mi punto de vista, puede decirse que la Declaración Universal ha logrado un punto de equilibrio aceptable tanto para los Estados democráticos como para las organizaciones indígenas; en relación al derecho a la libre determinación, los derechos autonómicos y el autogobierno indígena.

Por un lado, recoge de manera significativa las principales aspiraciones de los indígenas, muchas las cuales ya se encuentran plasmadas en instrumentos internacionales como el Convenio núm. 169 de la OIT; y por el otro; contiene las experiencias de muchos Estados que de manera destacada han avanzado tanto en la práctica como en el reconocimiento de sus derechos.

La Declaración Universal represente un documento valioso que orientará las pautas de conducta de la actividad de los Estados, con la finalidad de homologar sus ordenamientos internos a favor de una mejor protección de los derechos de los pueblos indígenas.

### 3. *Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos*

La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos fue aprobada en un acto celebrado el día 6 de junio en el Paraninfo de la Universidad de Barcelona, en 1996. Los delegados de las ONGs, de los Centros PEN y los expertos firmaron el documento en el mismo acto, al final del cual entregaron el texto y las firmas al representante del Director General de la UNESCO. De esta manera, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos empezaba un nuevo camino: el que la ha de conducir a ser una Convención Internacional de las Naciones Unidas.<sup>17</sup> Esta Declaración es resultado de un

<sup>17</sup> Entre los días 6 y 9 de junio de 1996 se reunieron en Barcelona, España, 61 ONGs, 30 Centros PEN y 40 expertos en derecho lingüístico de todo el mundo. La convocatoria de la

largo proceso de reflexión que comenzó en septiembre de 1994, cuando las entidades promotoras de la Conferencia Mundial de los Derechos Lingüísticos bajo el apoyo de la UNESCO, encargaron la redacción a un equipo de expertos procedentes de diferentes disciplinas y campos de actuación. Así, la diversidad de aportaciones que el equipo de expertos recibió durante el proceso de redacción fue un factor determinante para que la Declaración reflejara la multiplicidad de contextos sociolingüísticos.

Uno de los esfuerzos de los redactores fue definir unos derechos lingüísticos equitativos, sin subordinarlos al estatus político o administrativo del territorio al que pertenece la comunidad lingüística, ni a criterios como el grado de codificación o el número de parlantes. Por ese motivo, la Declaración proclama la igualdad de derechos lingüísticos, sin distinciones no pertinentes entre lenguas oficiales/no oficiales, nacionales/regionales/locales, mayoritarias/minoritarias, o modernas/arcaicas.

Esta Declaración considera inseparable e interdependientes las dimensiones colectiva e individual de los derechos lingüísticos, ya que la lengua se constituye colectivamente en el seno de una comunidad y es también en el seno de esa comunidad que las personas usan la lengua individualmente. De esta manera, el ejercicio de los derechos lingüísticos sólo puede ser efectivo si se respetan los derechos colectivos de todas las comunidades y todos los grupos lingüísticos.

Articular los derechos lingüísticos de comunidades, grupos y personas que comparten un mismo espacio, se lee en su preámbulo, es imprescindible para garantizar la convivencia, pero resulta extraordinariamente complejo. Por ello, la Declaración tiene en cuenta los derechos de las comunidades lingüísticas asentadas históricamente en un territorio con el fin de establecer una gradación, aplicable en cada caso, de los derechos de los grupos lingüísticos con diferentes grados de historicidad y de autoidentificación, y de los individuos que viven fuera de su comunidad de origen.

La Declaración consta de 52 artículos y dos disposiciones —adicionales y finales—, y parte de las comunidades lingüísticas y no de los Estados, y se inscriben en el marco de refuerzo de las instituciones internacionales capaces de garantizar un desarrollo sostenible y equitativo para toda la humanidad y tiene como finalidad propiciar un marco de organización política de la diversidad lingüística basada en el respeto, la convivencia y el beneficio recíprocos. Aunque destaca la responsabilidad ineludible de los poderes pú-

Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos fue una iniciativa del Comité de Traducciones y Derechos Lingüísticos del PEN Club Internacional y el CIEMEN (Centre International Escarré per a les Minories Ètniques y les Nacions), bajo el patrocinio de la UNESCO.

blicos, se centra en los derechos y no en las obligaciones o las prohibiciones, y pone el acento en la búsqueda de soluciones adaptadas a cada a partir del consenso democrático.

#### 4. *Declaración de Totonicapán “Adrián Inés Chávez” sobre el derecho de los pueblos indígenas a la lengua*

Esta Declaración<sup>18</sup> reconoce que el derecho a la lengua de los pueblos forma parte del derecho a la cultura y educación y de la libre determinación de los pueblos; reconoce también la diversidad lingüística y toma como válido el marco jurídico internacional que debe ser aplicado por los Estados, quienes son los responsables de garantizar estos derechos promoviendo políticas públicas y plurilingües.

Esta Declaración fue signada el 12 de octubre de 2001, en Totonicapán Guatemala, por los miembros participantes de las Jornadas Lascasianas Internacionales, instancia académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que en aquella edición trabajó la temática lingüística. Esta Declaración fue presentada en foros internacionales y nacionales, en la OEA y en la Reunión Anual del Pen Club en México en 2003.

## V. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Se considera que México ocupa el octavo lugar mundial entre los 9 países con mayor diversidad lingüística originada en sus pueblos indígenas. En números redondos existen 9,854,301 indígenas, lo que representa el 9.54 por ciento de la población total.

La población indígena siempre ha sido parte fundamental de la realidad social nacional. La Independencia de México; la defensa de la soberanía nacional durante las intervenciones extranjeras del siglo XIX, la norteamericana y la francesa, y la Revolución mexicana del siglo XX no pueden entenderse sin el enorme papel que los pueblos indígenas tuvieron en esas luchas. Sin embargo, a pesar de su importancia numérica e histórica, los pueblos indios siempre han ocupado el último lugar en materia de niveles de bienestar social, y han sido los menos atendidos por las políticas públicas. Han sido y son los más pobres dentro de los más pobres.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 149 y 150.

<sup>19</sup> Bailón Corres, Moisés Jaime, *Derecho de los pueblos indígenas en las entidades federativas*, México: CNDH, 2008, pp. 9-11.

La irrupción armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994, puso el dedo en la llaga del olvido nacional. Los pueblos indígenas, que desde los años setenta venían exigiendo reconocimiento a sus derechos y la atención por parte del Estado para avanzar en temas de justicia y desarrollo, encontraron en ese movimiento un catalizador fundamental. La temática indígena se volvió parte de la agenda nacional y los medios de comunicación modernos como el internet dio cuenta de ello en todo el mundo.

En 1992 se había realizado una reforma constitucional al artículo 4o. mediante la adición de un primer párrafo, que reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; decía que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y que garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como también disponía que los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Sin embargo, estos contenidos no eran suficientes para un movimiento indígena en ascenso, ahora apuntalado por un movimiento armado. Así, durante casi 10 años se debatió en México sobre la pertinencia de un reconocimiento a los pueblos indígenas en la estructura legal mexicana. Finalmente, en agosto de 2001, el *Diario Oficial de la Federación* publicó las reformas constitucionales que avanzaron en dicho reconocimiento.<sup>20</sup>

En el artículo 2o., esencia de la reforma indígena, aunque se afirma la calidad única e indivisible de la nación mexicana, se establece que ésta tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se entiende por éstos aquellos pueblos 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.<sup>21</sup>

El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican estas disposiciones sobre pueblos indígenas será de ahora en adelante la conciencia de su identidad indígena, es decir la autoadscripción. Asimismo, se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, que estén asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con usos y costumbres.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 10. Los contenidos de la reforma constitucional indígena publicada en agosto de 2001 se encuentran en los artículos 1o., 2o., 18 y 115.

<sup>21</sup> Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También dice el artículo 2o. que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Se manda que este reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se haga en las constituciones y leyes de las entidades federativas, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Dentro de las políticas públicas que marca el apartado B del mencionado artículo están: abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, se establece la obligación de dichas autoridades para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; proteger a los migrantes indígenas dentro y fuera del país y consultar a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Referente a la implementación de los derechos lingüísticos, este mismo artículo en su fracción cuarta establece el mandato siguiente: “Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura”. De aquí la creación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y posteriormente, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas así como la modificación de la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación, donde se establece la promoción de la pluralidad lingüística de la Nación mediante la enseñanza y el respecto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.<sup>22</sup>

Además, en se menciona en la fracción séptima: “Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.

## VI. INSTRUMENTOS LEGALES DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

En el territorio mexicano se asientan 68 grupos indígenas que hablan 364 variantes lingüísticas.<sup>23</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de

<sup>22</sup> La *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* fue publicada en el *DOF* el día 13 de marzo de 2003 al igual que la reforma para el artículo 7o., fracción IV de la Ley General de Educación.

<sup>23</sup> INALI, 2007, *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*.



los Pueblos Indígenas comentó que en nuestro país existen 9,854,301 indígenas, lo que representa el 9.54 por ciento de la población total; de éstos, 5,856,975 hablan lenguas indígenas.

Los instrumentos legales que, en México promueven los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Códigos Federales de Procedimientos (Civil y Penal), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI), la Ley de Educación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley Agraria, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y la Ley General de Salud.

Dada la importancia que reviste la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas para los ordenamientos secundarios.

*Artículo 9o.* Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

*Artículo 10.* El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

*Artículo 11.* Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua.

*Artículo 12.* La sociedad y en especial los hablantes y las instituciones de los pueblos y las comunidades indígenas serán responsables en la realización de los objetivos de esta Ley, y participantes activos en el uso y la enseñanza de las lenguas en el ámbito familiar, comunitario y regional para la rehabilitación lingüística.

Ley General de Educación:

*Artículo 7o.* Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

### Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación:

*Artículo 4o.* Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anula el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

*Artículo 9o.* Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

XXV. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables.

*Artículo 14.* Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:

VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

A raíz de la reforma al artículo 2o. constitucional, se crearon una serie de instituciones federales con el objetivo de atender desde diferentes ámbitos, a los pueblos y comunidades indígenas en México: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional para las Lenguas Indígenas (INALI), la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB-SEP), o bien, otras instituciones que ya existían fortalecieron sus programas de atención, como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI-SEP).<sup>24</sup>

## VII. CONCLUSIONES

1. Los derechos lingüísticos forman parte de los derechos humanos, es decir, del derecho a la cultura e identidad.

<sup>24</sup> Martínez Paredes, Tonatiuh O., *Derechos lingüísticos en México: una aproximación al panorama legal y políticos de los estados*, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2009, p.14.

2. Se considera que México ocupa el octavo lugar mundial entre los 9 países con mayor diversidad lingüística originada en sus pueblos indígenas. En números redondos existen 9,854,301 indígenas, lo que representa el 9.54 por ciento de la población total.

3. El *artículo 2o.* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a México como “una nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Esta definición es compatible con diversos compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano, entre los cuales destacan el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4. En armonía con la legislación nacional e internacional, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el 13 de marzo de 2003. Así como la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2005), con el objeto de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional.

5. Resultan insuficientes las reformas en materia de derechos lingüísticos, ya que sólo se enuncian en los rubros más obvios como educación, salud y administración de justicia. El INALI ha comentado que como autoridad federal encargada de proteger a las lenguas indígenas, se enfrenta a la vulnerabilidad del incumplimiento de su normatividad. Y que es precisamente en los rubros de salud, de administración e impartición de justicia donde se violan estos derechos. Y cita por ejemplo: en el proceso judicial puede significar la condena de un inocente. Así, la violación de los derechos lingüísticos tiene consecuencias en los niveles individual, colectivo y comunitario; incluso alcanza a impactar negativamente a nivel nacional.

## VIII. PROPUESTAS

1. En ninguna entidad federativa existe una ley que proteja íntegramente los derechos lingüísticos de los pueblos asentados en su territorio, por lo que considero indispensable una iniciativa que se discuta en los congresos locales.

2. Participación ciudadana indígena en la propuesta de iniciativa de una ley sobre derechos lingüísticos, fundada en el precepto constitucional (artículo 2o., fracción IX) sobre la consulta a los pueblos indígenas. Esta participación podría estar a cargo de los escritores en lenguas indígenas, o bien, en los ciudadanos organizados y pertenecientes a un pueblo indígena.

3. Reformas a leyes federales específicas en materia de pueblos indígenas. Reformas integrales relativas a la autoadscripción, libre determinación y autonomía, los sistemas normativos internos, entre otros de igual importancia.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Antología sobre Derechos Indígenas en la Procuración de Justicia: retos y realidades*, México, Procuraduría General de la República, 2006.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Entidades Federativas*, México, CNDH, 2008.
- BERTELY BUSQUETS, María, *Los hombres y las mujeres del maíz*, México, CIESAS, Fundación Ford, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.
- CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Porrúa, 2009.
- CARRASCO ALTAMIRANO, Diódoro *et. al.*, *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México*, México, CNDH, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, IHHUABJO, 2009.
- CUBELLS AGUILAR, Lola, *La Construcción de un Estado Multicultural en México a partir del levantamiento zapatista de 1994* (Tesis doctoral), Programa de Doctorado: “Derechos Humanos: Problemas actuales”, España, 2002.
- GILLY, Adolfo, *Chiapas: la razón ardiente. Ensayo sobre la rebelión del mundo encantado*, México, Era, 1997.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena, “El derecho Indígena frente al espejo de América Latina”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 26, julio-diciembre, 1997.
- MARTÍNEZ PAREDES, Tonatiuh, *Derechos Lingüísticos en México. Una aproximación al panorama legal y político de los estados*, México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2009.
- OEHMICHEN Bazán, María Cristina, *Reforma del Estado. Política Social e Indigenismo en México* (1988-1994), México, IIA-UNAM, 1998.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Derechos Indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- , *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

- , *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *Migración: Pueblos indígenas y afroamericanos. XV Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , “Conflicto, etnicidad y derechos humanos de los pueblos indígenas”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UAEM*, México, núm. 10, nueva época, 1994.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del relator especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*, México, UNESCO, 2007.
- , *Conflictos étnicos y estado nación*, México, Siglo XXI-UNRISD, 2000.
- , “Derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 15, enero-junio, 1992.

#### *Instrumentos, ordenamientos y declaraciones*

- Catálogo de las Lenguas Indígenas*, México, INALI, SEP, 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2010.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*, 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT/Oficina de la OIT para América Central y Panamá, San José Costa Rica, 2a. edición, 1996.
- Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (Asamblea General, ONU, septiembre de 2007), sexagésimo primer período de sesiones, tema 68, Informe del Consejo de Derechos Humanos, del 7 de septiembre de 2007. Doc. A/61/L.67 en <http://www.un.org/esa/socdev/unpffi/es/index.html>.
- Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos*, Barcelona, España, junio del 6 al 9 1966, en <http://www.oie.org/co/oewirt/rie13a12.htm>.
- INALI, *Programa de Revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, 2008-2012 PINALI*, México, INALI, SEP, 2008.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 13 de marzo de 2003.