

LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO, USO Y DISFRUTE PREFERENTE DE LOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS NATURALES. CASO CUCAPÁ

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ *

El Código nos hizo en México:
formalistas, estáticos, acrílicos,
pasivos, gubernamentalistas,
legalistas, sin sentido histórico,
sin capacidad para interpretar
la realidad, sin sentido social,
elitistas, pero sobre todo, ladinos
y malinchistas, cerrados a nuevas
opciones jurídicas como la
indígena. **

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Comunidades indígenas, pobreza y medio ambiente*. III. *La protección ambiental frente al derecho de acceso, uso y disfrute preferente de los indígenas a los recursos naturales*. IV. *Caso de estudio. Derechos pesqueros indígenas vs. Protección ambiental*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El deterioro ambiental y el avance de la pobreza son dos de los signos más evidentes de la crisis social de nuestro tiempo.¹ Como atinadamente advierte Cruz Maceín, la problemática se complica en función de la asociación entre pobreza, falta de oportunidades y capacidades; los pobres, muchos de ellos indígenas, entran en un círculo vicioso del que cada vez es más complicado salir.²

En los ámbitos nacionales, la tutela constitucional de los derechos indígenas está supeitada a una serie de temores y resistencias por parte de los Estados, ello explica que el reconocimiento a sus derechos haya iniciado con mayor eficacia en el contexto internacional, aunque esta esfera también ha tenido que superar la “negación colonial de los pueblos indígenas”;³ fundamentalmente, a través de instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

* Doctora en derecho, Programa Derecho Ambiental, Universidad de Alicante, y académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *marisol.angles@yahoo.com.mx*.

** Narváez Hernández, José Ramón, “Exclusión legal del indígena en el proceso de codificación en México”, *Relaciones*, México, vol. 26, núm. 104, otoño de 2005, p. 52.

¹ Leff, Enrique, “Pobreza y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina”, en Navarro García, Jesús Raúl y Díaz del Olmo, Fernando (coords.), *Medio ambiente y desarrollo en América Latina*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1999, p. 139.

² *Idem*.

³ Rodríguez-Piñero Royo, Luis, “Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda”, en Giraudó, Laura (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, Estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 105.

Así tenemos que la negociación para la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴ tuvo un proceso de negociación que superó los veinte años, y la aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, trabajada en el seno la Organización de los Estados Americanos, continúa en proceso.

El objetivo de este estudio es evidenciar tres cuestiones: a) Que la tutela de los derechos indígenas en México es aún una cuestión pendiente; b) Que las comunidades indígenas han aprovechado sus recursos de forma sostenible a través de los años, y c) Que las políticas públicas contrarían el orden jurídico mexicano al colocar por encima de la protección de las comunidades la tutela ambiental.

II. COMUNIDADES INDÍGENAS, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE

Para contextualizar, es importante tener en cuenta que México se ubica entre los primeros cinco lugares en el mundo en diversidad lingüístico-cultural, con 62 grupos étnicos.⁵ Para 2002, la población indígena de México estaba representada por 10 189 514 personas, de los 97 483 412 reportados en el censo.⁶ Aunado a ello, hay que considerar que de los 2443 municipios existentes, 871 presentan población indígena, es decir, el 35.7%.⁷

La marginación indígena, como fenómeno estructural, se origina en el estilo de desarrollo, y se exacerba con otros factores de índole político, social y cultural. En México, aproximadamente 6.5 millones de indígenas presentan un grado de marginación alto y muy alto. Poco más de 800 000 indígenas se encuentran en un grado de marginación media y cerca de 335 000 indígenas sufren marginación baja o muy baja. Evidentemente, los indígenas han sido excluidos históricamente del desarrollo y del disfrute de sus beneficios, lo que les impide salir del círculo: pobreza, falta de oportunidades, marginación y migración,⁸ ello, a su vez, desencadena reacciones sociales para manifestar su inconformidad y reclamar sus derechos.

Si nos remitimos al preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo,⁹ tenemos que éste es entendido como un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. De manera que el derecho al desarrollo es “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 de-

⁴ La preparación de esta Declaración estuvo a cargo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, la cual fue adoptada el 12 de septiembre de 2007.

⁵ Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007, p. 7.

⁶ INI-Conapo, Estimaciones de la Población Indígena a partir de la Base de Datos del XII Censo General de Población y Vivienda, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000.

⁷ Cfr. “Los números”, Indicadores Socioeconómicos 2002, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2002, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=217.

⁸ Clasificación de Localidades de México según Grado de Presencia Indígena 2000, México, Consejo Nacional de Población, 2004, pp. 19 y 20.

⁹ Véase el texto íntegro del documento en Tapia Hernández, Silverio (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 121-125.

rechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él" (artículo 1o.).

Respecto a la medición de este derecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha utilizado el Índice de Desarrollo Humano, el cual se determina en función de la longevidad de la población, los alcances educativos y el bienestar económico. Para este indicador de desarrollo la satisfacción de las necesidades básicas, la efectividad de los derechos humanos y la preservación ambiental son objetivos cuya obtención plena exige el logro simultáneo de los tres.¹⁰ Paralelamente, este derecho implica la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, la cual incluye el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.¹¹

En la Cumbre del Milenio, celebrada en 2000, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas reconocieron ciertos valores esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, como son: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común. Para plasmar en acciones estos valores comunes se formularon una serie de objetivos de especial importancia, conocidos como "Objetivos de desarrollo del milenio", los cuales constituyen un plan de acción para el desarrollo convenido por todos los Estados del orbe y las instituciones de desarrollo más destacadas a escala mundial.

Para nuestro estudio, es de especial interés la relación que guardan los objetivos 1 y 7, vinculados con la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, respectivamente. Sobre todo, porque la relación de las comunidades pobres y su medio ambiente está caracterizada por el hecho de que su supervivencia depende del equilibrio entre sus prácticas productivas y las condiciones ecológicas de su medio.¹² De manera que es en este nivel donde las condiciones de sostenibilidad se enlazan directamente con las de equidad social, con los patrones culturales de percepción del medio ambiente y sus bienes, y con las prácticas de uso y aprovechamiento de los recursos; allí se define el papel del Estado como mediador de los intereses relativos a la apropiación de los bienes ambientales entre los agentes económicos y los derechos de propiedad y autogestión de las comunidades.¹³

La alternativa hacia un desarrollo endógeno plantea la posibilidad de que la población marginada sea protagonista de sus propias condiciones de existencia a través de la autogestión de sus recursos productivos.¹⁴ Esta opción se basa en la recuperación de sus prácticas tradicionales y la generación de nuevas técnicas respaldadas en el conocimiento científico moderno,¹⁵ lo cual exige el apoyo del Estado en lo relativo a financiamiento, transferencia de tecnología y acceso al conocimiento científico actual.

Ante el avance avasallador de las prácticas neoliberales, el Estado asume la responsabilidad de desarrollar una política social que contribuya a lograr la "equidad social", ya que la mera liberalización del mercado no resolverá ni la problemática ambiental ni, mucho menos, la desigualdad social, en tanto no se actúe en el marco de un nuevo pacto social incluyente y solidario.

¹⁰ Cabe destacar que de un total de 175 países evaluados por la ONU en 2005, México ocupó la posición 52, con un índice de desarrollo humano de 0.829, ubicándose en el rango de los países con un desarrollo humano alto (0,800-0,849). Cfr. UNDP, Human Development Report 2007-2008. Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World, Nueva York, United Nations Development Programme, 2007, pp. 229 y 234.

¹¹ Artículo 2o., Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo.

¹² Cfr. Leff, Enrique, "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", *Problemas del Desarrollo*, México, vol. 26, enero-marzo de 1995, p. 224.

¹³ *Ibidem*, p. 225.

¹⁴ Leff, Enrique, "Pobreza y desarrollo sustentable...", *cit.*, p. 152.

¹⁵ Cfr. Leff, Enrique, "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina", *Ecología Política*, Barcelona, núm. 4, 1992, pp. 47-55.

Con todo, el resultado de la Cumbre Mundial 2005 de la ONU, realizada en Nueva York, del 14 al 16 de septiembre, pone de manifiesto la insuficiencia de las acciones emprendidas por los líderes del mundo, enfocadas a acelerar la implementación de los “Objetivos de desarrollo del milenio” para erradicar la pobreza en 2015.¹⁶

En el caso mexicano, datos del Censo de Población 2000 y del Censo de Población 2005 muestran que la población indígena está mucho más alejada de los niveles de desarrollo social y económico alcanzados por el resto de la población, por lo que la mayoría de los indígenas viven en pobreza extrema.¹⁷

Ante esta realidad, es claro que debe impulsarse el diseño y ejecución de políticas públicas incluyentes capaces de satisfacer las necesidades básicas de los pobres, entre ellos, los indígenas; ya que, como ha dicho González Pérez, por encima de todas las diferencias que puedan existir entre los miembros de una comunidad está la unidad sustancial que les confiere su condición humana; los lazos indestructibles que comportan una serie de obligaciones y deberes, los cuales suponen una actitud de comprensión y ayuda al prójimo respecto de sus problemas, necesidades¹⁸ y capacidades de toda índole, lo cual es congruente con las aspiraciones del desarrollo sostenible.

En México, la noción del desarrollo sostenible se incorporó por vez primera en nuestra ley ambiental marco, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), como el:

proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección ambiental y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.¹⁹

Posteriormente, pasó a formar parte del llamado capítulo económico de nuestra ley fundamental, como sigue:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.²⁰

Al ser este precepto el fundamento de la planeación nacional, el Estado tiene que asumir la obligación de incluir en sus políticas de desarrollo las medidas necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

¹⁶ Cumbre Mundial 2005, Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/summit2005/>. Al respecto, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ecuador y México lograron situarse junto con Brasil y Chile entre los países que ya cumplieron con la primera meta del milenio; mientras que Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela presentan un progreso similar o superior al esperado. Cfr. Panorama Social de América Latina 2007, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, p. 16.

¹⁷ Véase Valdés, Luz María, “Indicadores sociales y económicos seleccionados de los indígenas mexicanos”, en Valdés, Luz María (coord.), *Derechos de los mexicanos. Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 379-380.

¹⁸ Cfr. González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 56.

¹⁹ Artículo 3o., fracción XI, LGEEPA, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1988.

²⁰ Artículo 25, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 28 de junio de 1999.

III. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL FRENTE AL DERECHO DE ACCESO, USO Y DISFRUTE PREFERENTE DE LOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS NATURALES

En enero de 1994, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) detonó el interés del Estado mexicano sobre el reconocimiento de los derechos de los indígenas;²¹ obligación que había asumido al adoptar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,²² mismo que se contrapone a las prácticas características del régimen autoritario que imperó en nuestro país por más de setenta años y que, pese a la alternancia en el poder, parece sólo haberse realizado una entrega de estafeta para continuar el rumbo, ya que, al menos en materia indígena, adolecemos de prácticas sensibles e incluyentes; por el contrario, parece haberse exacerbado la opresión y el desconocimiento del que son objeto los indígenas.

En este apartado nos centraremos en el análisis del artículo 2o. constitucional, cuyas reformas del 14 de agosto de 2001 pretendieron reconocer los derechos tanto de las comunidades como de los pueblos indígenas, pues es por todos sabido que durante siglos quedaron excluidos de nuestro ordenamiento jurídico.²³

La homogeneidad social, fin último de la codificación, forjó en el orden jurídico mexicano una triple oposición al mundo indígena. La primera, por el rechazo de los indígenas como parte de los proyectos políticos; la segunda, mediante el sometimiento de los grupos indígenas cuando éstos no se avinieron a las leyes y mandatos del Estado, y la tercera, resultante de las dos anteriores, que es la exclusión indígena del proyecto nacional;²⁴ con todo y pese a todo, los indígenas han logrado resistir por más de quinientos años, mante-

²¹ Cfr. González Galván, Jorge Alberto, "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y las obligaciones de México con su ratificación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999, p. 863. Como uno de los resultados de este movimiento armado se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el EZLN y el Gobierno federal; por virtud de este instrumento se pretendió poner fin a la desigualdad, discriminación, explotación y exclusión política de las comunidades y pueblos indígenas. Cabe aclarar que este movimiento no constituye el punto de partida de la resistencia indígena, ésta conmemoró en 1992 quinientos años de lucha incesante, la cual ha cobrado dimensiones nuevas frente a temas como la bioprospección, el desplazamiento, el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura y el acceso de los indígenas a sus tierras, territorios y recursos; ello ha rebasado los ámbitos de acción nacionales para luchar por estos derechos de naturaleza colectiva en el contexto de los derechos humanos. Cfr. Sousa Santos, Boaventura de, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regularización y la emancipación*, 2a. reimp., Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 61 y 62.

²² La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169 el 27 de junio de 1989, el cual fue ratificado y promulgado por México el 24 de enero de 1991.

²³ El 28 de enero de 1992 nuestra Constitución fue reformada en su artículo 4o. como sigue: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley". Esta reforma, además de haber omitido el reconocimiento de la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas, como parte de la libre determinación, careció de eficacia, pues no se establecieron los mecanismos para hacer exigibles tales derechos, por lo que fue sólo una modificación retórica sin implicaciones sociales y jurídicas reales.

²⁴ Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México*, México, Aguilar Nuevo Siglo, 1997, pp. 487 y 488.

niendo viva su cultura y esforzándose por lograr su desarrollo, preservando sus valores, tradiciones,²⁵ y en lo posible, sus instituciones.

Así, mediante la reforma que aquí se comenta, nuestra carta magna pretendió una reivindicación en materia indígena; no obstante, diversos pueblos y comunidades indígenas sintieron violentados sus derechos, incluso los reconocidos a nivel internacional, ya que se trató de una medida legislativa susceptible de afectarles directamente, por lo que, de conformidad con el artículo 6o. del Convenio 169 de la OIT, el gobierno mexicano debió consultarles.²⁶

Pese a la omisión referida en cuanto a la consulta, el precepto en cuestión se refiere explícitamente a los pueblos indígenas como aquellos que descenden 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.²⁷ Por tanto, la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Dicho artículo también alude a las comunidades indígenas, como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. En palabras de Cossío Díaz, en nuestra Constitución federal las comunidades indígenas pueden identificarse como parte del todo, es decir, del pueblo, a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.²⁸

De conformidad con el apartado A, fracción VI del mismo artículo 2o., 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 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,²⁹ 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 estra-

²⁵ Cfr. López Ramírez, Eduardo, “El México indígena de fin de siglo. Elementos para una cultura indigenista”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Estado de México, año II, núm. 7, 1994, pp. 97 y 98.

²⁶ La falta de consulta a los indígenas dio lugar a la interposición de algunas controversias constitucionales para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de derechos y cultura indígena —entre ellas, la controversia constitucional 344/2001—, lo cual se determinó improcedente por virtud de que el artículo 105 constitucional no prevé entre los sujetos que pueden ser parte en una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁷ Cabe mencionar que estas concepciones se adecuan a lo dispuesto en el Convenio 169, a saber: *artículo 1.1*. El presente Convenio se aplica: a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. *Artículo 1.2*. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

²⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 160.

²⁹ Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha solicitado al gobierno de México que proporcione información sobre la aplicación de estas disposiciones, incluyendo cualquier reglamento que desarrolle las mismas, ya que si los derechos de los pueblos indígenas fueran subordinados a los intereses de terceros, ello contravendría lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT. Cfr. Observación Individual sobre el Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989, México, CEACR (ratificación: 1990; publicación: 2005), <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/singles.pl?query=062005MEX169@ref&chspec=06>.

tégicas, en términos de esta Constitución.³⁰ Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.³¹

Paralelamente al supuesto reconocimiento de los derechos indígenas, nuestra Constitución, en el apartado B del mismo precepto, incorporó una serie de mandatos:

a cargo de la Federación, los estados y los municipios, [quienes] para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán 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.

En materia de sostenibilidad, destaca la fracción VII sobre la obligación de las autoridades de:

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

En apariencia estamos ante un precepto constitucional más completo; no obstante, en la redacción del mismo se hallan inmersas las restricciones para su verdadero ejercicio; al respecto caben una serie de observaciones:

1. ¿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?

2. ¿Cómo podemos 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?³² Evidentemente, este precepto lo único que hace

³⁰ Sobre este precepto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha hecho una observación a México, la cual advierte que la legislación de muchos países establece que los derechos sobre recursos del subsuelo pertenecen al patrimonio del Estado. Concretamente, el artículo 15.2 del Convenio 169 reconoce este principio jurídico y establece la obligación a cargo del Estado de consultar con los pueblos indígenas que pudieran ser afectados antes de autorizar actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo ubicados en territorios indígenas. Es decir, el Convenio contiene disposiciones particulares para los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas que sean propiedad del Estado, pero no los excluye del campo de aplicación del Convenio. *Cfr. idem*. Además, de acuerdo al propio Convenio 169, los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

³¹ Véase el documento elaborado el 16 de febrero de 1996: 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, que dispone: “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 aquéllos 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”, *cfr.* Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004, pp. 65 y 71.

³² A la fecha este mandato ha sido afianzado a través de la interpretación de nuestro máximo tribunal al afirmar que: “[el artículo 2o. constitucional] consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la

es oficializar la jerarquía de derechos tutelados, esto es, primero los derechos adquiridos y los reconocidos por algún título de propiedad legalmente establecido y, después, si ello es posible, los de las comunidades indígenas. En este sentido, ya Nava Escudero advirtió la ignorancia en este precepto de las cuestiones agrarias, mismas que constituyen una de las causas que motivaron el conflicto entre los indígenas y el Estado mexicano. De igual forma, sostuvo que respecto a la preferencia, “el legislador privilegió lo ya otorgado”, todo ello hace inoperante la aludida preferencia.³³

3. Por si fuera poco, quedan excluidas comunidades y pueblos indígenas para acceder a los recursos naturales considerados áreas estratégicas.³⁴

Entonces, ¿de qué clase de preferencia se habla?, ¿cuáles son los recursos naturales a los que los indígenas verdaderamente tienen acceso preferente?, ¿cuál fue el objetivo de la ansiada reforma constitucional en materia indígena?; a nuestro entender se trata sólo de una reforma retórica, que deja sin resolver el reconocimiento real y la protección efectiva de los derechos de los indígenas de este país.

En lo que hace al desarrollo legislativo, producto de las reformas comentadas, fueron expedidas algunas disposiciones, como la Ley de la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, misma que incluye como uno de los principios que deben regir las acciones de dicha Comisión: “fomentar el desarrollo sostenible para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras”.³⁵

También fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual dispone que los órganos públicos y las autoridades federales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades, y a prevenir y eliminar las formas de discriminación de las personas, entre ellas las de origen étnico.³⁶

Este ordenamiento prohíbe toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades; a tales efectos, considera como una conducta discriminatoria: limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.³⁷

Ahora bien, en función del caso que analizamos líneas adelante, nos interesa parte del contenido de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,³⁸ en concreto dos definiciones ubicadas en su artículo 3o.:

forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución federal y las leyes de la materia, en debido respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”. *Cfr.* Tesis 2a. CXXXVIII/2002, “Derechos de los indígenas. La Constitución federal reconoce el principio territorial de sus pueblos y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XVI, noviembre de 2002, p. 445.

³³ Un análisis interesante respecto a las limitantes sobre el ejercicio de los derechos indígenas ambientales puede verse en Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 387-390.

³⁴ En materia de recursos naturales, el artículo 28 de nuestra Constitución considera como áreas estratégicas: al petróleo y demás hidrocarburos, a los minerales radioactivos; así como a las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, lo que significa que en un futuro pueden ser consideradas áreas estratégicas, algunas que a la fecha no lo son.

³⁵ Artículo 3o., fracción II, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo de 2003.

³⁶ Artículo 15, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 2003.

³⁷ Artículo 9o., fracción XXVI, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

³⁸ Véase Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de diciembre de 2001.

1) Actividades agropecuarias: los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca);

2) Recursos naturales: todos aquellos bienes naturales renovables y no renovables susceptibles de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales: tierras, bosques, recursos minerales, agua, comunidades vegetativas y animales, y recursos genéticos.

De igual forma, resulta relevante el artículo 175, al disponer que:

Los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas (ANP) en cualesquiera de sus categorías, "tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas" en los términos de la LGEEPA, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables.

Aunado a lo anterior, la reciente Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables señala como uno de sus objetivos, procurar el derecho al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de las comunidades y pueblos indígenas, en los términos de la propia ley, de los lugares que ocupen y habiten.³⁹

Salta a la luz el tono discursivo de este precepto al utilizar la palabra "procurar", término que evade la responsabilidad estatal al no atreverse a decir "garantizar".

Por último, esta ley 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 sustentable los recursos pesqueros y acuícolas.⁴⁰

A su vez, el Programa Nacional de Pesca y Acuicultura se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y contemplará, entre otros aspectos: programas que fomenten la pesca de los habitantes de las "comunidades indígenas", utilizando sus artes y métodos de pesca tradicionales.⁴¹

Trascendental resulta el artículo 43 de la ley en comento, al preceptuar que el otorgamiento de concesiones y permisos quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) basará sus decisiones en "criterios de equidad social" y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán "preferentemente a los habitantes de las comunidades locales", siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.

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.

Con el fin de apoyar las actividades productivas de las comunidades indígenas, la Sagarpa promoverá programas que favorezcan su desarrollo sostenible. Asimismo, les dotará de estímulos, recursos y tecnologías para que incrementen sus capacidades productivas.

La Sagarpa establecerá los procedimientos y mecanismos necesarios, para que los títulos o documentos en los que consten las concesiones y permisos, sean traducidos a las lenguas de los concesionarios o permisionarios pertenecientes a los pueblos indígenas, o bien, para asegurar que les sea interpretado su contenido.

³⁹ Artículo 2o., fracción V, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de julio de 2007.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 17, fracción X.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 20, fracción VII.

Para el otorgamiento de una concesión de un recurso pesquero por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente: priorizará las solicitudes de habitantes de las comunidades locales y las que tengan un impacto benéfico en lo económico y social en la región.⁴²

Como se advierte, el marco normativo está orientado a apoyar de forma preferente a los indígenas, esta situación será corroborada en la práctica con el análisis del estudio de caso de la comunidad indígena cucapá.

En el ámbito internacional, el Convenio clave es el 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,⁴³ que en concreto aplica al caso que nos ocupa: la responsabilidad de los gobiernos de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (artículo 2.1). Este precepto, referido a la responsabilidad del Estado, ha tratado de implementarse a través de organismos específicos encargados de gestionar los temas vinculados con los indígenas; en el caso de México, se trata de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Destaca también la adopción de “medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados” (artículo 4.1). En realidad se busca evitar la discriminación de los indígenas a causa de su cultura, tradiciones y valores; evidentemente, el principal obligado es el Estado, quien debe desplegar y coordinar las acciones encaminadas a lograr estos fines.

De especial importancia es el derecho a la consulta, uno de los principios medulares del Convenio, que obliga a los gobiernos a: a) “consultar a los pueblos interesados” respecto de las “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”; b) establecer los medios a través de los cuales los “pueblos interesados puedan participar libremente” en la adopción de decisiones sobre políticas y programas que les conciernan. Las cuales deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (artículo 6o.).

Aunque el Convenio 169 no otorga el derecho de veto a los indígenas, sí busca alcanzar el consenso respecto de cualquier medida que se pretenda adoptar y pueda afectarles, ello implica garantizar su derecho a la información y llevar a cabo una discusión abierta, franca, significativa y en tiempo, entre los gobiernos, las comunidades y pueblos originarios susceptibles de afectación,⁴⁴ a fin de permitir a estos últimos participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones.⁴⁵

En materia de derecho al desarrollo, los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus prioridades en cuanto al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, “deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (artículo 7.1). La participación, principio en el que se materializa el derecho a la

⁴² *Ibidem*, artículo 47, fracción III.

⁴³ 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.

⁴⁴ *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003, p. 15.

⁴⁵ *Cfr.* Anglés Hernández, Marisol, “Logros y retos en materia de acceso a la información ambiental en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, México, vol. XIV, núm. 41, enero-abril de 2008, p. 117.

consulta, debe efectuarse a través de las instituciones propias tradicionales u organismos representativos de las comunidades y pueblos interesados.

El mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos indígenas, con su participación y cooperación, debe ser una prioridad en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan (artículo 7.2). En el contexto interno, el desarrollo sostenible debe asumirse a través de las políticas públicas orientadas a lograr el equilibrio entre el desarrollo, la tutela ambiental y el abatimiento de la pobreza, ya que estos elementos son fundamentales para asegurar un desarrollo humano con una mejor calidad de vida, siempre que se visualice ésta bajo la idea de crecimiento espiritual y humano, y no solamente en función del aspecto cuantitativo y material en el que la economía es el factor prioritario.⁴⁶

Los gobiernos deberán velar, siempre que haya lugar, por la realización de estudios en cooperación con los pueblos interesados, para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos; asimismo, deberán tomar “medidas, en cooperación con los pueblos interesados”, a fin de proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (artículos 7.3 y 7.4). En definitiva, se trata de garantizar el derecho de las comunidades y los pueblos originarios a que se realicen estudios previos sobre el impacto de los proyectos de desarrollo en las tierras y territorios que ocupan, y a tomar las decisiones en consideración a sus necesidades y la tutela ambiental.

La aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas debe tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (artículo 8.1). Con esta disposición se busca preservar las costumbres y prácticas que las comunidades y los pueblos originarios han aplicado a lo largo del tiempo para salvaguardar la armonía social.

Respecto de la economía tradicional, la artesanía, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y las relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como “la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos”. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por el fortalecimiento y fomento de dichas actividades (artículo 23.1). En las comunidades y pueblos indígenas estas actividades, basadas en un conocimiento detallado del medio ambiente, fruto de la experiencia de generaciones consagradas al cuidado y la utilización de sus tierras y recursos, constituyen la base de su supervivencia económica.⁴⁷

Además del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁸ dispone que los pueblos y las personas indígenas tengan derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. En consecuencia, los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos (artículo 8o.).

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma, y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras (artículo 25).

Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; y en consonancia con ello, a utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en

⁴⁶ Cfr. Anglés Hernández, Marisol, “El desarrollo sostenible como paradigma de la modernidad”, Suplemento Ecología, *Lex. Difusión y Análisis*, México, año XI, tercera época, año 12, núm. 154, abril de 2008, p. XV.

⁴⁷ *Convenio número 169 sobre pueblos...*, cit., p. 48.

⁴⁸ Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. A tales fines, los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (artículo 26).

De forma complementaria, los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente sus leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra, para reconocer y adjudicar sus derechos en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso (artículo 27).

En lo que respecta al desarrollo, 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. Para ello, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo; en su caso, los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual (artículo 32).

Por lo que hace a la protección ambiental, se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna (artículo 29).

IV. CASO DE ESTUDIO. DERECHOS PESQUEROS INDÍGENAS VS. PROTECCIÓN AMBIENTAL

Nos interesa sobremanera analizar la tutela efectiva de los derechos constitucionales indígenas en relación con el aprovechamiento preferente de los recursos naturales y su enfrentamiento con las políticas ambientales de conservación. En concreto, revisamos la práctica de la pesca llevada a cabo por la comunidad indígena cucapá.

Los cucapá son descendientes directos de los yumanos, y se definen a sí mismos como “la gente del río”.⁴⁹ Ancestralmente, su cultura ha estado ligada al delta del río Colorado;⁵⁰ desde sus inicios, hace más de 600 años, aprovecharon las márgenes del Colorado para sembrar; en el río capturaban diferentes especies de peces que venían río arriba con la marea. A partir de la instalación del sistema de presas en la parte estadounidense y de la desviación de los afluentes de agua del Colorado hacia zonas urbanas y agrícolas, los ecosis-

⁴⁹ Su territorio original abarcaba la parte baja del delta del río Colorado, el cual fue fragmentado por el establecimiento de las fronteras entre México y los Estados Unidos de América; las condiciones actuales del suelo del que son propietarios comunales y la carencia de agua dulce les impide dedicarse a la agricultura y ganadería, por lo que su actividad está limitada a la pesca. *Cfr.* Luque Agraz, Diana y Gómez, Eduwiges, “La construcción de la región del Golfo de California desde lo ambiental y lo indígena”, *Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, México, 2007, pp. 98 y 101.

⁵⁰ Este afluente nace en los Estados Unidos de América, su cuenca comprende los estados de Wyoming, Colorado, Utah, Nuevo México, Arizona, Nevada y California; tiene una longitud de 2,730 Km, de los cuales, sólo 160 se encuentran en territorio mexicano. *Cfr.* Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Salinidad del río Colorado (recopilación)*, México, SRH, 1975, pp. 1-2.

temas costeros y humedales se alteraron severamente por la disminución del flujo de agua dulce, y los cucapá se vieron obligados a abandonar la agricultura, ya que la disponibilidad de agua dulce en el delta del río Colorado en México ha disminuido drásticamente. Aunado a ello, la sequía progresiva en la región ha provocado que los cucapá vean amenazada su cultura y forma de vida.⁵¹

Una de las principales actividades que ha sufrido una gran transformación es la pesca, pues pasó de una acción libre a una regulada por la Subdelegación de Pesca de la Sagarpa del Valle de Mexicali, quien a raíz del traslado del campamento cucapá a la zona conocida como El Zanjón, en 1980, oficializa el ingreso de los pescadores cucapá al sistema productivo pesquero nacional.⁵²

A la fecha, se ha autorizado el funcionamiento de tres cooperativas cucapá, las cuales deben tramitar permisos para pescar en una sola temporada al año, que comprende el periodo de febrero a mayo. La actividad pesquera de los cucapá ahora está determinada por la demanda del mercado; así, se pesca principalmente con fines comerciales la especie curvina golfina,⁵³ aunque también mantarraya, por encargo y, en menor medida, para autoconsumo.⁵⁴ Como se advierte, la pesca en gran escala, orientada por el libre mercado, escapa a la lógica de aprovechamiento tradicional de la cultura indígena, mas las necesidades de subsistencia de la comunidad cucapá, la falta de apoyos gubernamentales y el avance avasallador de la globalización, obligan a los indígenas a involucrarse en dinámicas y prácticas nuevas para ellos.

Pues bien, a más de diez años de haberse oficializado la actividad pesquera realizada por los cucapá, el 10 de junio de 1993 se decreta la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, a fin de preservar en la región los ecosistemas representativos de gran diversidad, riqueza biológica y alta productividad existentes, así como las zonas de reproducción y crianza de importantes especies terrestres y marinas, y el hábitat de aves residentes y migratorias.⁵⁵

Esta declaratoria señala que compete a la Secretaría de Pesca establecer las épocas y zonas de veda para la pesca de los recursos pesqueros no incluidos en el Decreto, entre ellas la especie curvina golfina, en las porciones acuáticas comprendidas dentro de la Reserva conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y atendiendo al programa de manejo.⁵⁶

Ahora veamos cómo se articula todo el marco legal vinculado con el reconocimiento de los derechos indígenas al uso preferente de los recursos, los permisos otorgados por la Sagarpa para llevar a cabo la actividad pesquera de los cucapá y el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera.

⁵¹ Cfr. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*, México, Instituto Nacional de Ecología, 1995, pp. 11 y 20.

⁵² Cfr. Navarro, Alejandra, "Cucapás, derechos indígenas y pesca. Dilemas del sistema productivo pesquero vis-à-vis las políticas de conservación de las especies en el Golfo de California", *Revista Chilena de Antropología Visual*, Santiago, núm. 12, diciembre de 2008, pp. 181 y 182.

⁵³ Esta especie (*Cynoscion othonopterus*) arriba por el delta del río Colorado al cauce conocido como "El Zanjón" e inicia su viaje 40 o 50 kilómetros aguas arriba para desovar; es aprovechada por pescadores del Golfo de Santa Clara, Sonora, y de San Felipe, y organizaciones pesqueras del bajo río Colorado, incluyendo a la comunidad cucapá en Baja California. Cfr. NOM-063-PESC-2005, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 2007.

⁵⁴ Cfr. Navarro, Alejandra, *op. cit.*, pp. 180 y 182.

⁵⁵ Decreto por el que se declara Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera, la región conocida como Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, ubicada en aguas del Golfo de California y los municipios de Mexicali, B. C., de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Son., México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993. En el Golfo de California se halla uno de los más importantes ecosistemas costeros-marinos del mundo; el río Colorado desempeña un papel muy importante al permitir el desarrollo de una amplia variedad de vida silvestre, entre la que se incluyen muchas especies endémicas y en peligro de extinción. Cfr. Pitt, Jennifer *et al.*, "Two Nations, One River: Managing Ecosystem Conservation in the Colorado River Delta", *Natural Resources Journal*, Albuquerque, New Mexico, vol. 40, núm. 4, 2000, pp. 825 y 829.

⁵⁶ Artículo 11 del Decreto por el que se declara Área Natural Protegida..., *cit.*

De la lectura de las disposiciones normativas que preceden este apartado, puede afirmarse que el Estado mexicano asume el compromiso de dar un trato diferenciado a los indígenas, de manera que puedan aprovechar preferentemente los recursos de sus territorios.

En lo que corresponde a la LGEEPA, encargada de regular lo relativo a las ANP,⁵⁷ establece que:

Las zonas núcleo tienen como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se “podrán” autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y “limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas”.⁵⁸

Si la disposición transcrita incluye el término limitar, asume que la pesca es posible, bajo ciertas condiciones; sin embargo, en un precepto subsiguiente, de forma reiterativa, pero más contundente, se dispone que en las zonas núcleo “se prohibirá la realización de aprovechamientos que alteren los ecosistemas”.⁵⁹ No obstante, aquí la prohibición debe operar al acreditarse que se produce una alteración a los ecosistemas, esto es, si se realiza la actividad bajo condiciones sostenibles, la pesca debiese permitirse.

Ahora bien, en lo que hace al reglamento, se permite la realización de aprovechamientos de recursos naturales que generen beneficios a los pobladores que ahí habiten y que sean acordes con esquemas de desarrollo sostenible, aunque se supeditan estos permisos a lo que disponga la declaratoria respectiva, su programa de manejo, los programas de ordenamiento ecológico, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

Los aprovechamientos deberán llevarse a cabo para autoconsumo o desarrollo de actividades y proyectos de manejo y aprovechamiento sostenible de la vida silvestre, así como pesqueros, entre otros, siempre y cuando no se afecten zonas de reproducción o especies en veda o en riesgo; y los aprovechamientos pesqueros no impliquen la captura incidental de especies consideradas en riesgo por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, ni el volumen de captura incidental sea mayor que el volumen de la especie objeto de aprovechamiento.⁶⁰

Sobre este aspecto, es fácil demostrar que la pesca llevada a cabo por los cucapá es de bajo impacto ambiental, tanto por las artes de pesca empleadas como por la cantidad; ya que cuentan con 32 embarcaciones, algunas de ellas pangas que operan de forma manual; y su captura comprende el 10% de la cuota recomendada,⁶¹ lo que acredita que, aún

⁵⁷ Áreas naturales protegidas: las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la LGEEPA (artículo 3o., fracción II, LGEEPA). Según la propia LGEEPA, el establecimiento de las ANP tiene entre sus objetivos asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular, preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial. Cabe citar que una de las acciones que impulsaron el Decreto de la Reserva fue la preservación de especies en peligro de extinción en el alto Golfo de California, como la totoaba y la vaquita marina, esta última, especie endémica de México. De igual forma, busca proteger la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas (artículo 45, fracciones II y VII, respectivamente).

⁵⁸ Artículo 47 bis, fracción I, párrafo segundo, LGEEPA, adiciones del 23 de febrero de 2005.

⁵⁹ Artículo 48, párrafo segundo, LGEEPA, reformas del 23 de febrero de 2005.

⁶⁰ Artículo 81, fracciones I y II, incisos d y f, respectivamente, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 28 de diciembre de 2004.

⁶¹ De acuerdo al cálculo basado en los avisos de arribo elaborados por la Unidad Comunal de Producción Pesquera Cucapá, por temporada se pescan cerca de 7.8 toneladas de curvina golfina por embarcación, si ello se multiplica por las 32 embarcaciones autorizadas, en las que están involucradas 70 familias, tenemos un aproximado de 250 toneladas por temporada (tres meses al año). En promedio, cada tonelada tiene un precio de 6000 pesos, lo que representa un ingreso bruto de 1 500 000 pesos, el cual debe dividirse entre los 12 meses del año y las 32 embarcaciones, ello arroja un ingreso bruto de 3906.25 pesos mensuales por embarcación; evidentemente esta cantidad no es suficiente para cubrir sus necesidades familiares durante todo el

cuando se realizara la pesca en la zona núcleo de la Reserva, ello no rompe el equilibrio ecológico ni amenaza la extinción de la especie, pues ésta no se encuentra en peligro de extinción;⁶² por el contrario, quienes sí parecen estar orillados a la muerte son los indígenas cucapá, pues quedan menos de 300 miembros de la comunidad y su supuesto derecho de acceso preferente a los recursos marinos, sus derechos fundamentales, usos y costumbres son conculcados por las autoridades del Estado, incluidas las fuerzas armadas,⁶³ amén de estar constantemente amenazados por diversos intereses del mercado, como la pesca a gran escala.

En realidad, la limitante inicia con el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera, ya que entre las prohibiciones expresas de la propia LGEEPA en las zonas núcleo de las ANP se halla el llevar a cabo acciones que contravengan lo dispuesto por ella, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.⁶⁴

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de las ANP deberán sujetarse a las modalidades que, de conformidad con la LGEEPA, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.⁶⁵

Un punto muy importante a considerar es antes de la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las ANP, se deben realizar los estudios que lo justifiquen, los cuales deben ponerse a disposición del público. Asimismo, la Semarnat debe solicitar la opinión de, entre otros, los pueblos indígenas interesados.⁶⁶ Cuestión que fue ignorada, ya que la comunidad cucapá nunca fue consultada respecto al establecimiento de las ANP ni de las opciones que podrían dárseles.⁶⁷ Así, la imposición autoritaria respecto a las restricciones al aprovechamiento de la curvina golfina en la zona núcleo de la Reserva da origen al conflicto entre la comunidad indígena y las autoridades del gobierno.

Por si fuera poco, la misma LGEEPA preceptúa que “en el establecimiento”, administración y manejo de las ANP, “la Semarnat promoverá la participación de” sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, “pueblos indígenas”, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.⁶⁸

Como refuerzo a ello, se dispone que el Gobierno federal promueva la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Con tales fines, la Semarnat convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras,

año, por lo que muchas veces los cucapá se ven obligados a migrar temporalmente, lo cual provoca la ruptura económica del grupo, pero también la social y cultural. Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 008/2002, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2002/008.htm>.

⁶² Rivera de la Torre, Ricardo, “Los cucapá. Una etnia bajacaliforniana que se resiste a desaparecer”, *Realidad Jurídica*, México, vol. 7, núm. 1, enero-abril de 2006, pp.14-16 y 32-34. Para corroborar que la especie en cuestión no se haya en ninguna categoría de riesgo, véase la norma oficial mexicana NOM-059-ECOL-2001, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de marzo de 2002.

⁶³ De conformidad con la LGEEPA, “para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas establecidas en las zonas marinas mexicanas, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Semarnat y la Secretaría de Marina”, artículo 51, reformas del 13 de diciembre de 1996 y del 12 de febrero de 2007.

⁶⁴ Artículo 49, LGEEPA, reformas del 13 de diciembre de 1996 y del 5 de julio de 2007.

⁶⁵ Artículo 44, LGEEPA, reformas del 13 de diciembre de 1996.

⁶⁶ Artículo 58, fracción III, LGEEPA, reformas del 13 de diciembre de 1996.

⁶⁷ Recuérdese que también el artículo 6o. del Convenio 169 de la OIT alude a la obligación de los Estados a consultar a los pueblos indígenas y a proveer las condiciones para su desarrollo óptimo.

⁶⁸ Artículo 47, LGEEPA.

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”.⁶⁹

No obstante, en nuestro país, por regla general, los pobres y los indígenas, que en muchas ocasiones reúnen ambas categorías, tienen menor oportunidad de participar en las decisiones que les afectan.

Así, el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera prohíbe, como una de las estrategias para la política de protección, la actividad pesquera en la zona núcleo,⁷⁰ exceptuando la captura artesanal de almeja por lugareños de El Golfo de Santa Clara y San Felipe y por la comunidad cucapá; a quienes, por cierto, se les responsabiliza de los impactos sobre los recursos naturales por las actividades que tradicionalmente desarrollan en la zona.⁷¹ Por si esta limitante no fuese suficiente, se expidió en 2006 un Decreto de veda de la especie curvina golfina que aplica del 1o. de mayo al 31 de agosto, periodo en el que la especie desarrolla su mayor actividad reproductiva. De igual forma, la restricción se refuerza con la norma oficial mexicana NOM-063-PESC-2005, Pesca responsable de curvina golfina (*Cynoscion othonopterus*) en aguas de jurisdicción federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado. Especificaciones para su aprovechamiento. Esta NOM prohíbe la pesca de la curvina golfina en la zona núcleo de la Reserva.⁷² Ante esta situación, los cucapá proponen como medida para proteger a las especies controlar el volumen de captura y asegurar un precio mínimo por kilo, lo cual garantizaría la pesca sostenible y el derecho de la comunidad a explotar los recursos de su territorio indígena⁷³ mediante la utilización de sus conocimientos tradicionales y ética sostenible, ambos fundamentos de su bagaje cultural.

Además, la LGEEPA señala que las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en la Reserva del Alto Golfo de California, así como el tránsito de embarcaciones en la zona, quedarán sujetos a lo que dispongan los programas de manejo y las declaratorias correspondientes.⁷⁴

Estos preceptos deben analizarse en conjunto con los principios que integran la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en la LGEEPA, en materia de preservación, restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, entre los que se halla el de garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la LGEEPA y otros ordenamientos aplicables.⁷⁵

Revisemos ahora la complejidad del entramado jurídico sobre los derechos pesqueros de la comunidad indígena cucapá. Si la limitante a la actividad pesquera llevada a cabo por esta comunidad encuentra su fundamento en la LGEEPA, el Decreto de la Reserva de la Biosfera y su Programa de Manejo, instrumentos que se contraponen a lo dispuesto en la propia Constitución, así como en los tratados internacionales celebrados por México, entonces estamos ante una violación flagrante de la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano, ya que de conformidad con el artículo 133 constitucional y diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “los tratados internacionales que estén de acuerdo con [la Constitución], constituyen la ‘Ley Suprema de la Unión’, esto es, conforman un orden

⁶⁹ Artículos 157 y 158, fracción I, LGEEPA, reformas del 13 de diciembre de 1996.

⁷⁰ Cfr. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *op. cit.*, pp. 31 y 41.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 50 y 65.

⁷² Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 2007.

⁷³ Cfr. Navarro, Alejandra, *op. cit.*, pp. 187 y 188.

⁷⁴ Artículo 51, LGEEPA, reformas del 13 de diciembre de 1996 y del 12 de febrero de 2007.

⁷⁵ Artículo 15, fracción XIII, LGEEPA.

jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide, y por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales”.⁷⁶

Y qué podemos decir de la garantía constitucional sobre irretroactividad de la ley, que dispone que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.⁷⁷

Como resultado de los diversos atropellos a los que fue sometida la comunidad cucapá, se presentó una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en reclamo a la conculcación de sus derechos por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), por prohibirles llevar a cabo las actividades de pesca que practican desde hace cientos de años; en respuesta, la CNDH emitió la Recomendación 008/2002 a los organismos federales encargados de instrumentar y vigilar el cumplimiento de la Declaratoria de la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California, a fin de que se les permita a los cucapá pescar en la zona núcleo, ya que es su única forma de sustento económico y de alimentación, pues la comunidad carece de las embarcaciones y la capacitación técnica para proveerse en mar abierto.

En concreto, se solicita actualizar el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera para hacerlo compatible con las necesidades económicas y culturales de los indígenas cucapá, reconociéndoles el derecho a pescar la especie curvina golfinia en la zona núcleo de la Reserva.⁷⁸

Con todo, queda evidenciado que una reforma constitucional no constituye *per se* la reforma de la vida,⁷⁹ amén de cuestionar el derecho con base en el que se pretende modificar la organización y el funcionamiento de una comunidad o pueblo indígena, cuando ha demostrado durante toda su existencia que su derecho consuetudinario no contraría al derecho positivo del Estado al que pertenece.

A manera de paliar esta situación, y ante la petición de la comunidad cucapá para que se acate la recomendación emitida por la CNDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acordó, en audiencia pública celebrada en octubre de 2008, la realización de mesas de diálogo para resolver el caso de la pesca cucapá de la especie curvina golfinia

⁷⁶ Tesis P. VIII/2007, “Supremacía constitucional y ley suprema de la unión. Interpretación del artículo 133 constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

⁷⁷ Artículo 14 constitucional. Sobre esta disposición, que tiene su antecedente en el artículo 8o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como sigue: “El análisis de la retroactividad de las leyes requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor; *cfr.* Tesis 2a./J.87/2004, “Retroactividad de la ley. Es diferente a su aplicación retroactiva”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XX, julio de 2004, p. 415.

⁷⁸ *Cfr.* Recomendación 008/2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cabe señalar que los cucapá han elaborado un Reglamento, el cual dispone, entre otras cuestiones: “este lugar, *Maat’ Cuoak*, son tierras y aguas que desde hace miles de años ocupamos los *Chapey Coappà* (cucapá) para pescar. Este lugar es sagrado para nosotros. Lo respetamos porque es el lugar en donde nuestros ancestros, al igual que ahora nosotros, encontraron y encontramos el alimento para nuestras familias. En este lugar se localiza el *Ipaa gentil* (trigo silvestre) con el que nos hemos alimentado, y se encuentra también el *Jasreïis cuoau llu* (pescado del mar: curvina) que también nos sirve para alimentarnos y para sobrevivir (artículo 1o.); queda prohibida toda acción u omisión que, a consideración del pueblo indígena cucapá, dañe a la Madre Tierra en su territorio (artículo 3o.)”. Véase Reglamento Cucapá para Campamento, Red Solidaria por los Derechos Humanos, 2007, <http://www.redh.org/content/view/920/30/>.

⁷⁹ Al respecto, véase García Ramírez, Sergio, “Los indígenas ante el derecho nacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, p. 892.

en la zona núcleo de la Reserva. En la negociación intervienen las instancias involucradas, tanto federales⁸⁰ como estatales,⁸¹ y representantes de comisiones de defensa de los derechos humanos.⁸² Este espectro de actores evidencia la fuerte lucha de intereses bajo la que se encuentra el destino de los recursos naturales de la región.⁸³

Sin duda, estamos ante el enfrentamiento de intereses que involucra la variable económica, impulsada por la economía de mercado; la variable ambiental, que tiene que sobreponerse a la crisis ambiental en aras de lograr el desarrollo sostenible, y por último, la variable social, que debe considerar la supervivencia de unos cuantos indígenas cucapá. La disyuntiva tiene dos polos, conservación de la especie curvina golfina *versus* sobrevivencia de la comunidad indígena cucapá; no obstante, los polos no son irreconciliables, podemos arribar a un punto consensuado en el que se logren ambos objetivos, para ello, debe superarse la relación de absoluta inequidad entre los indígenas y las autoridades públicas.

V. REFLEXIONES FINALES

Los reclamos sobre el reconocimiento y garantía de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas aún subsisten y son resultado de la ignorancia y el desdén de su existencia primera, primera en tiempo y espacio; y de la falta de una verdadera visión estatal de la pluriculturalidad de nuestra nación.

El deterioro ambiental generado por los pobres, y que, paradójicamente, exacerba la pobreza, nos exige comprender las necesidades de aquéllos, para fortalecer sus capacidades, permitir su participación en los procesos de toma de decisiones, y apoyar financieramente la implementación de soluciones que les permitan acceder de manera equitativa y sostenible a los recursos naturales.

México enfrenta el reto de articular su política de desarrollo sostenible en paralelo con la reivindicación indígena, ello incluye la consideración y respeto por el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entre los que se hallan los recursos pesqueros.

El trabajo para dar cumplimiento a algunos de los retos de este siglo, consistentes en abatir la pobreza y reducir el agotamiento de los recursos naturales, tendrá que abordarse con un enfoque incluyente en el que tengan cabida todos los ciudadanos del mundo; razón por la cual este proceso debe apoyarse en la solidaridad, tolerancia y respeto de otras formas de pensar y actuar, para llegar a acuerdos que puedan tener una aplicación y resultados efectivos.

Requerimos involucrar de manera activa y equitativa a los indígenas en la identificación y elección de alternativas productivas que les permitan mejorar su calidad de vida, con pleno respeto a sus conocimientos, usos y costumbres; generalmente, compatibles con la protección y preservación de los recursos naturales, para asegurar su participación activa en la conservación del medio ambiente y en la mejora de sus condiciones de vida y desarrollo.

Resulta imperativo transformar el rol de los indígenas en la sociedad mexicana, deben dejar de ser objeto de las acciones públicas para transformarse en sujetos activos capaces

⁸⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca), Comisión Nacional del Agua (Conagua), Comisión Nacional Forestal (Conafor), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

⁸¹ Subdelegación de Pesca de la Sagarpa del Valle de Mexicali.

⁸² Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A. C., y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.

⁸³ *Cfr.* Luque Agraz, Diana y Gómez, Eduwiges, *op. cit.*, p. 94.

de participar en plenitud en la vida política, social y económica del país, y de exigir la garantía de sus derechos reconocidos internacional e internamente por los diversos ordenamientos jurídicos en la materia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Anglés Hernández, Marisol, "El desarrollo sostenible como paradigma de la modernidad", Suplemento Ecología, *Lex. Difusión y Análisis*, México, año XI, tercera época, año 12, núm. 154, abril de 2008.
- — —, "Logros y retos en materia de acceso a la información ambiental en México", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, México, vol. XIV, núm. 41, enero-abril de 2008.
- Clasificación de Localidades de México según Grado de Presencia Indígena 2000, México, Consejo Nacional de Población, 2004.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de agosto de 1990.
- Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- Cumbre Mundial 2005, Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/summit2005/>.
- Decreto por el que se declara Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera, la región conocida como Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, ubicada en aguas del Golfo de California y los municipios de Mexicali, B. C., de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Son., México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993.
- Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007.
- Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México*, México, Aguilar Nuevo Siglo, 1997.
- García Ramírez, Sergio, "Los indígenas ante el derecho nacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996.
- González Galván, Jorge Alberto, "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y las obligaciones de México con su ratificación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999.
- González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004.
- INI-Conapo, Estimaciones de la Población Indígena a partir de la Base de Datos del XII Censo General de Población y Vivienda, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000.
- Leff, Enrique, "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina", *Ecología Política*, Barcelona, núm. 4, 1992.
- — —, "Pobreza y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", en Navarro García, Jesús Raúl y Díaz del Olmo, Fernando (coords.), *Medio ambiente y desarrollo en América Latina*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1999.

- — —, "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", *Problemas del Desarrollo*, México, vol. 26, enero-marzo de 1995.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de diciembre de 2001.
- Ley de la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo de 2003.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 2003.
- Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de julio de 2007.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas y adiciones del 13 de diciembre de 1996, 28 de diciembre de 2004, 23 de febrero de 2005, 12 de febrero de 2007 y 05 de julio de 2007.
- López Ramírez, Eduardo, "El México indígena de fin de siglo. Elementos para una cultura indigenista", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Estado de México, año II, núm. 7, 1994.
- "Los números", Indicadores Socioeconómicos 2002, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2002, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=217.
- Luque Agraz, Diana y Gómez, Eduwiges, "La construcción de la región del Golfo de California desde lo ambiental y lo indígena", *Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, México, 2007.
- Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Narváez Hernández, José Ramón, "Exclusión legal del indígena en el proceso de codificación en México", *Relaciones*, México, vol. 26, núm. 104, otoño de 2005.
- Navarro, Alejandra, "Cucapás, derechos indígenas y pesca. Dilemas del sistema productivo pesquero *vis-à-vis* las políticas de conservación de las especies en el Golfo de California", *Revista Chilena de Antropología Visual*, Santiago, núm. 12, diciembre de 2008.
- Norma oficial mexicana NOM-059-ECOL-2001, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de marzo de 2002.
- Norma oficial mexicana NOM-063-PESC-2005, Pesca responsable de curvina golfina (*Cynoscion othonopterus*) en aguas de jurisdicción federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 2007.
- Panorama Social de América Latina 2007, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007.
- Pitt, Jennifer *et al.*, "Two Nations, One River: Managing Ecosystem Conservation in the Colorado River Delta", *Natural Resources Journal*, Albuquerque, New Mexico, vol. 40, núm. 4, 2000.
- Recomendación 008/2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2002/008.htm>.
- Reglamento Cucapá para Campamento, Red Solidaria por los Derechos Humanos, 2007, <http://www.redh.org/content/view/920/30/>.
- Rivera de la Torre, Ricardo, "Los cucapá. Una etnia bajacaliforniana que se resiste a desaparecer", *Realidad Jurídica*, México, vol. 7, núm. 1, enero-abril de 2006.
- Rodríguez-Piñero Royo, Luis, "Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda", en Giraudó, Laura (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina:*

-
- poblaciones, Estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Salinidad del Río Colorado (Recopilación), México, SRH, 1975.
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*, México, Instituto Nacional de Ecología, 1995.
- Sousa Santos, Boaventura de, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, 2a. reimpr., Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Tapia Hernández, Silverio (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- Tesis 2a. CXXXVIII/2002, "Derechos de los indígenas. La Constitución federal reconoce el principio territorial de sus pueblos y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan", *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XVI, noviembre de 2002.
- Tesis 2a./J.87/2004, "Retroactividad de la ley. Es diferente a su aplicación retroactiva", *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XX, julio de 2004.
- Tesis P. VIII/2007, "Supremacía constitucional y ley suprema de la unión. Interpretación del artículo 133 constitucional", *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, novena época, t. XXV, abril de 2007.
- UNDP, Human Development Report 2007-2008. Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World, Nueva York, United Nations Development Programme, 2007.
- Valdés, Luz María, "Indicadores sociales y económicos seleccionados de los indígenas mexicanos", en *id.* (coord.), *Derechos de los mexicanos. Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.