

## EL DERECHO AL DESARROLLO Y A LOS RECURSOS NATURALES DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE MÉXICO EN UN CONTEXTO DE DISCRIMINACIÓN Y EXCLUSIÓN

MARISOL ANGLÉS HERNÁNDEZ\*

Lo que el movimiento indígena realmente pretende es que la palabra «indígena» “se haga persona y ciudadano y compense 500 años no sólo de marginación, sino de explotación en sus más variadas formas”.<sup>1</sup>

### Sumario

- I. Introducción
- II. Discriminación y exclusión étnica
- III. ¿Autonomía de los pueblos sobre sus recursos naturales y derecho al desarrollo? Entre los lineamientos internacionales y la realidad nacional
- IV. Reflexiones finales
- V. Bibliografía consultada

### I. INTRODUCCIÓN

Habitualmente los trabajos realizados en torno al derecho al desarrollo acaban imbricados, fundamentalmente, con la cooperación internacional y las políticas de desarrollo económico;<sup>2</sup> sin embargo, visto como metaderecho que requiere de políticas públicas para su implementación,<sup>3</sup> atenta, por

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ([marisol\\_angles@yahoo.com.mx](mailto:marisol_angles@yahoo.com.mx)).

<sup>1</sup> Cfr. Díaz Solís, I., “Cuándo entenderemos todos”, *Boletini*, México, núm. 20, septiembre-octubre de 1998, p. 25.

<sup>2</sup> Ello se puede constatar en los diversos informes sobre el derecho al desarrollo: E/CN.4/1999/WG.18/2; A/55/306; E/CN.4/2001/WG.18/2; E/CN.4/2002/WG.18/2; E/CN.4/2002/WG.18/6; E/CN.4/2002/WG.18/6; E/CN.4/2004/WG.18/2 y E/CN.4/2005/WG.18/2 y E/CN.4/2006/WG.18/3.

<sup>3</sup> Sen, A., “The Right Not to be Hungry”, en Alston. P y Tomasevski, K. (eds.), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p. 79.

regla general, contra el derecho en sí mismo, le desdibuja, pues se mira supeditado a decisiones tomadas externamente; a acciones asistenciales que ignoran las necesidades propias de los beneficiarios, que reproducen los niveles de pobreza, erosionan la cohesión social y mantienen las desigualdades injustificadas; lo cual exige un replanteamiento del ejercicio del derecho al desarrollo, fundado realmente con una mirada pluricultural que garantice el acceso a los recursos a través de la participación efectiva de los pueblos en el diseño, seguimiento e implementación de las políticas públicas. Ejemplo de la violación al derecho en cuestión ha sido la explotación del petróleo en nuestro país, dada al amparo del desarrollo nacional en un gran porcentaje, en municipios con una fuerte presencia de comunidades y pueblos originarios (Campeche, Tabasco y Chiapas),<sup>4</sup> mas la riqueza generada ha sido a costa de la afectación a sus tierras, territorios, recursos naturales e, inclusive, de su desplazamiento y destrucción del tejido social;<sup>5</sup> sin la menor consideración del ejercicio del derecho al desarrollo ni beneficio directo de quienes se vieron implicados. Algo similar sucede con la explotación minera:<sup>6</sup> se lleva a cabo sin que medie consulta alguna y mucho menos un reparto equitativo de beneficios entre comunidades y pueblos originarios, infringiendo el derecho de estos colectivos a decidir el tipo de desarrollo que desean alcanzar.

A los actos señalados podrían sumarse otros de igual magnitud debido a que el 90% de la población originaria se encuentra asentada en las regiones biogeográficas más ricas de nuestro país,<sup>7</sup> muchas de las cuales han sido declaradas áreas naturales protegidas por la autoridad ambiental a efecto de lograr su protección y preservación, limitándose las actividades económicas en ellas, en algunos casos sin alternativa para los

---

<sup>4</sup> Datos estadísticos revelan que el 93.6% de los municipios indígenas del país tiene grado de marginación alto o muy alto. *Cfr. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, México, Conapo, 2011, p. 53.

<sup>5</sup> *Cfr. Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, México, CDI, 2010, p. 22.

<sup>6</sup> La vulneración de derechos se exagera si consideramos que muchos de ellos son municipios con un muy alto grado de marginación, muestra del nulo beneficio para ellos de la actividad minera; tan solo los municipios de Guazapares y Urique, en Chihuahua, aportan la décima parte de la producción estatal de oro; el municipio de Huajicori, en Nayarit, produce el 89% de plomo del estado, el 97% de cobre y el 68% de oro. Embriz Osorio, A., "Indicadores socioeconómicos de la riqueza de los pueblos indígenas de México", *Tlahui-Polític*, Quebec, núm. 2, 1996; *Índice de marginación...*, *cit.*

<sup>7</sup> *Cfr. Programa para el Desarrollo de los Pueblos...*, *cit.*, p. 27.

pueblos,<sup>8</sup> por lo que se institucionaliza la discriminación y se motiva la acción de los excluidos<sup>9</sup> “para tornar reconocibles sus demandas y evitar que el poder político siga decidiendo de un modo parcial, miope”.<sup>10</sup>

Como se muestra, la historia del desarrollo de nuestro país es, paradójicamente, la historia de la transgresión del derecho al desarrollo y, por ende, de los grandes atropellos a los pueblos originarios: autoritarismo, discriminación, desplazamiento, expropiación, exclusión, deterioro ambiental y, como corolario, conflictividad social; todo ello al amparo de un modelo que ha acentuado su inserción asimétrica y marginal<sup>11</sup> en la economía mexicana, el cual ya no se justifica única y “válidamente” en el interés público, sino que da cabida a proyectos destinados eminentemente al usufructo privado.<sup>12</sup> Por lo que esta etapa de incipiente democratización en la que nos encontramos como país, se vive y desarrolla en condiciones de extrema contradicción: por un lado el esfuerzo y discurso por ensanchar las libertades públicas, el bienestar social, el acceso a la justicia y, entre otros, la garantía de los derechos humanos y, por el otro, la permanencia y recrudescimiento de la pobreza, discriminación, desigualdad, exclusión y violencia; situaciones que nos obligan a replantear el rumbo hacia la justicia social,<sup>13</sup> sobre todo desde la alteridad.

---

<sup>8</sup> Cfr. Anglés Hernández, M., “La garantía del derecho de acceso, uso y disfrute preferente de los indígenas a los recursos naturales. Caso Cucapá”, en Ordóñez Cifuentes, J. E. R. y Anglés Hernández, M. (coords.), *Primera memoria del Seminario itinerante internacional “La cuestión agraria: tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 79.

<sup>9</sup> Aquellos que son desconocidos y desvalorados, “casi siempre mediante representaciones simbólicas y culturales permeadas por estigmas y estereotipos que se encarnan en las más variadas instituciones”. Cfr. Sojo, A., “El sentido de pertenencia como prisma de la cohesión social en América Latina”, en Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI de España Editores, 2011, p. 192.

<sup>10</sup> Véase Gargarella, R., *El derecho a la protesta, el primer derecho*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005, p. 62.

<sup>11</sup> La marginación como fenómeno estructural expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo. Su reversión requiere del concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales. Cfr. *Índice de marginación...*, cit., p. 11.

<sup>12</sup> En 24 estados de la República se han otorgado concesiones mineras a empresas de capital extranjero, sobre todo canadienses (73%). *Panorama de las empresas con participación de capital extranjero en la industria minera mexicana*, México, Secretaría de Economía, 2012.

<sup>13</sup> Coincidimos con Fraser al referirse a la necesidad de una “concepción bidimensional

A partir de esta premisa, el artículo analiza la evolución y el reconocimiento internacional del derecho humano al desarrollo y del acceso a los recursos naturales de pueblos originarios, y cuestiona su eficacia instrumental frente a los megaproyectos,<sup>14</sup> pues la normatividad para garantizarles su derecho al desarrollo es la misma que le hace nugatorio, pues está orientada por los mecanismos de mercado que simulan y legitiman los procedimientos mediante reuniones informativas dadas en contextos de participación ciudadana que están muy lejos de cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos,<sup>15</sup> siguiéndose el camino hacia la homogeneización cultural, violentándose, por su interdependencia, varios derechos de los pueblos, colocándolos en una condición de vulnerabilidad; alejándonos con ello de una verdadera transformación social, mucho más plural que efectivamente garantice a estos colectivos el ejercicio de su derecho a elegir su modelo de desarrollo y la forma de obtenerlo.

A tales fines, nos referimos a algunas categorías analizadas en las discusiones de la línea de investigación en la que se enmarca este trabajo, entre ellas: “exclusión social”, como concepto multidimensional que “indica la existencia de una mala vinculación, o de una vinculación parcial —deficitaria—, a la comunidad de valores que identifican a una sociedad, en el sentido más genérico de lo social, o a la disposición de medios que aseguran una adecuada calidad de vida”;<sup>16</sup> “discriminación

---

de la justicia que pueda integrar tanto las reivindicaciones defendibles de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia”. Cfr. Fraser, N. y Honneth, A., *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Morata-Fundación Paideia Galiza, 2006, p. 19.

<sup>14</sup> Un “gran proyecto de desarrollo” es aquel creado para la construcción o mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas, la explotación en gran escala de los recursos naturales, incluidos los del subsuelo, y la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares. Cfr. Stavenhagen, R., *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párrafo 6.

<sup>15</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuenta con un procedimiento de consulta pública para determinadas obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, pero es totalmente discrecional, arbitrario y carece de fuerza vinculante, por lo que resulta inoperante para la tutela de los derechos de los pueblos originarios. Véanse los artículos 28 a 35.

<sup>16</sup> En cuyo caso puede hablarse también de exclusión económica, política, de género, étnica y ambiental. Cfr. Sojo, C., “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”,

estructural”,<sup>17</sup> como expresión secular de los prejuicios o estigmas que limita, coarta o suspende derechos y libertades fundamentales y, por ende, provoca la exclusión de los pueblos indígenas de los recursos económicos, políticos e institucionales necesarios para convivir en condiciones de equidad con el resto de la población<sup>18</sup> y, por último, “vulnerabilidad social”, vista como el resultado de los impactos provocados por el libre mercado global y el adelgazamiento del Estado, que se manifiesta en la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos.<sup>19</sup> A lo largo del trabajo veremos cómo estas tres categorías se trastocan e implican en alguna de sus dimensiones, mostrando impactos en el derecho al desarrollo y otros derechos colectivos de los pueblos, ello en virtud de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

Partimos de la base de que el término “pueblos originarios” cobra sentido desde la invasión de los europeos de lo que ahora conocemos como continente americano; a su llegada, los colonizadores colocaron dentro de la misma categoría (la de indio) a todos los habitantes previos, lo que generó la conciencia de la diferencia e identificación de la desigualdad.<sup>20</sup> Ha quedado más que demostrado que a raíz de la conquista la población originaria se vio mermada por la masacre de las luchas, las epidemias y, entre otras, el suicidio por el yugo del sometimiento.<sup>21</sup> Mientras que los sobrevivientes han sido despojados de sus tierras, recursos natu-

---

en Gacitúa, E. et al. (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, FLACSO-Banco Mundial, 2000, pp. 52 y 53. Para quien la exclusión tiene que ver con la existencia de determinadas instituciones que gobiernan la posibilidad de inclusión para algunos y de exclusión para otros.

<sup>17</sup> Un efecto de la discriminación estructural por motivos de raza es la discriminación legal que se expresa en “la omisión en las leyes de los enunciados favorables al pleno disfrute, por los pueblos indígenas, de todos sus derechos humanos”. Cfr. Stavenhagen, R., *Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003, párrafos 16 y 18.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párrafo 20.

<sup>19</sup> Cfr. Pizarro, R., *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Santiago, CEPAL, 2001, p. 11.

<sup>20</sup> Cfr. Bonfil Batalla, G., *Pensar nuestra cultura. Ensayos*, México, Alianza Editorial, 1996, pp. 75 y 77.

<sup>21</sup> Cfr. Rionda Ramírez, J. I., “Exclusión indígena en México (historia económica en retrospectiva)”, *Tecsisistecatl. Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, núm. 7, enero de 2010, p. 7.

rales y forma de vida; discriminados y excluidos de la vida social, política y económica del país; expuestos a la pobreza, migración, pérdida de su cultura e identidad, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad y marginación que exacerba los abusos señalados.

Paradójicamente, es a partir de esta consideración de vulnerabilidad que se desarrollan programas de asistencia social<sup>22</sup> orientados a asegurar la subsistencia de estos colectivos, aunque con una escasa o nula participación de ellos, muestra de las relaciones asimétricas que reprimen la elección de su propio modelo de desarrollo. Claramente, desde los años noventa, la cuestión discursiva y programática desplegada para cambiar la situación de vulnerabilidad y exclusión<sup>23</sup> se frenó para continuar con el proceso desintegrador y aniquilador que actualmente responde a los intereses sórdidos de los capitales nacionales e internacionales vinculados a la extracción de recursos naturales y explotación de los sectores más vulnerables, con las consecuentes implicaciones en tierras, territorios, recursos y culturas de los pueblos y comunidades originarios.

## II. DISCRIMINACIÓN Y EXCLUSIÓN ÉTNICA

Al tratar de establecer el lazo que une los esfuerzos de Naciones Unidas con la protección de los pueblos originarios, nos remontamos a los años setenta, con un estudio que identifica que el clima social en que vivía gran parte de esos pueblos estaba enmarcado en un contexto de discriminación, opresión y explotación en diversos ámbitos, lo cual se traduce en limitaciones de acceso a la salud, al empleo, a los servicios públicos, a la justicia y a la vida política. Años después, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD), consciente de que en muchas regiones del mundo continúa la discriminación y privación a los pueblos originarios de sus derechos humanos y libertades fundamentales y, concretamente, que los colonizadores, las empresas privadas y públicas les

---

<sup>22</sup> Estas acciones develan la falta de inclusión y justicia social, es decir, “la no-realización del derecho al desarrollo para un porcentaje determinado de la población”. Cfr. Artigas, C., *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*, Santiago, CEPAL, 2005, p. 11.

<sup>23</sup> La complejidad multidimensional del binomio vulnerabilidad-exclusión puede encontrarse en esta obra, en el trabajo de Padrón Innamorato, M., “Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacentes”.

arrebatan sus tierras, territorios y recursos, amenazando su cultura e identidad histórica, exhorta a los Estados parte a que, entre otras, garanticen a los miembros de estos colectivos que sean libres e iguales en dignidad y derechos y libres de toda discriminación, en particular la que se base en su origen o identidad, y que les proporcionen las condiciones para un desarrollo económico y social sostenible,<sup>24</sup> compatible con sus características culturales.<sup>25</sup>

Entre los esfuerzos realizados destaca el de la Organización Internacional del Trabajo, ya que a través del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Convenio 169), se dio un salto cualitativo al reconocer los derechos humanos desde una perspectiva colectiva, pidiéndose a los Estados parte la adopción de medidas especiales para proteger las instituciones, propiedades, culturas y el medio ambiente de estos colectivos.<sup>26</sup> Este avance se reforzó en las instancias del sistema internacional de los derechos humanos, a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>27</sup> la cual reconoce que “los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación”.

En el contexto americano, la Resolución sobre la Protección Especial de las Poblaciones Indígenas identifica pautas de discriminación a es-

---

<sup>24</sup> A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, el derecho al desarrollo integra la dimensión de sostenibilidad, por lo que debe garantizarse no sólo la satisfacción de las necesidades y el bienestar de las generaciones presentes, sino también el de las generaciones futuras. En el contexto interno de los Estados, 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. Cfr. Anglés Hernández, M., “El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, medio ambiente y desarrollo”, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, año 13, núm. 50, abril-junio de 2008, pp. 306 y 307.

<sup>25</sup> *Los derechos de los pueblos indígenas, CERD Recomendación general No. XXIII*, Ginebra, ACNUDH, 1997, A/52/18, anexo V.

<sup>26</sup> Artículo 3o., OIT, *Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003, pp. 13 y 14. El trabajo previo de las Naciones Unidas se enmarca en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

<sup>27</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, artículos 1o. y 2o., respectivamente.

tos colectivos y declara que, por razones históricas y principios morales y humanitarios, proteger especialmente a las poblaciones indígenas es un compromiso sagrado de los Estados;<sup>28</sup> mientras que la Carta Democrática Interamericana afirma que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.<sup>29</sup>

Por lo que respecta a nuestro país, datos oficiales colocan a la vista de todos, la discriminación y exclusión en diferentes ámbitos que viven los pueblos originarios en pleno siglo XXI. De las 15.7 millones de personas que se consideran indígenas en México, 6.6 millones hablan alguna lengua indígena, de las cuales 980,894 no habla español, es monolingüe;<sup>30</sup> y 9.1 millones se reconocen indígenas, aunque no hablen alguna lengua.<sup>31</sup> Tres de cada cuatro personas hablantes de lengua indígena se ubican en la categoría de pobres multidimensionales (75.7%);<sup>32</sup> más de la mitad de la población indígena pobre, vive en pobreza multidimensional extrema.<sup>33</sup> La pobreza indígena abarca tanto los aspectos mensurables como los no mensurables de la vida de los pueblos, y se han reportado lazos profundos entre pobreza indígena y discriminación étnico-racial.<sup>34</sup> “En tales circunstancias, la ley y los derechos pueden verse como una farsa, una disputa

---

<sup>28</sup> *Resolución sobre la Protección Especial de las Poblaciones Indígenas. Acción para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial*, OEA/Ser.L/V/II.29 Doc. 41 rev. 2, 13 de marzo de 1973.

<sup>29</sup> Artículo 9o., Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Lima, AG/doc.8 (XXVIII-01), 11 de septiembre de 2001.

<sup>30</sup> *Censo de población y vivienda 2010*, Cuestionario Básico, consulta interactiva de datos, México, INEGI, 2011, disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

<sup>31</sup> *Principales resultados del censo de población y vivienda 2010*, México, INEGI, 2011, p. 67.

<sup>32</sup> Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”. *Cfr. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval, 2009, p. 20.

<sup>33</sup> *Cfr. Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, México, Coneval, 2010, p. 38.

<sup>34</sup> *Cfr. Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de*

de poder entre los pocos afortunados que negocian los términos de los excluidos”.<sup>35</sup> Además, la pobreza es muestra clara de la vulneración del derecho al desarrollo, y por su integralidad e interdependencia, a los derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos de los pueblos.

### **III. ¿AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS SOBRE SUS RECURSOS NATURALES Y DERECHO AL DESARROLLO? ENTRE LOS LINEAMIENTOS INTERNACIONALES Y LA REALIDAD NACIONAL**

El derecho a la libre determinación de los pueblos originarios se erige en el derecho instrumental que les permite decidir el tipo de desarrollo económico, social y cultural que deseen alcanzar y la forma de lograrlo, así como “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”.<sup>36</sup> Al respecto, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) señaló que:

[México] debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura, así como sus formas tradicionales de vida, permitiéndoles el disfrute de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, se deben tomar medidas adecuadas para incrementar su participación activa, libre y significativa en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación.<sup>37</sup>

Pero las diversas observaciones y recomendaciones internacionales no han provocado cambios fundamentales al interior del país; lo que realmente detonó la acción del Estado mexicano en materia indígena fue el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual pugnó

---

*la desigualdad de oportunidades*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 49.

<sup>35</sup> Cfr. Vilhena Vieira, O., “Desigualdad estructural y Estado de derecho”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011, pp. 25 y 37.

<sup>36</sup> Artículo 10., Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>37</sup> Cfr. *Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México*, Nueva York, Comité de Derechos Humanos, 1999, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párrafo 19.

por el reconocimiento de sus derechos, como el de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales y, entre otros, por “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”.<sup>38</sup> Sin embargo, la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 se limitó a admitir la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; a quienes reconoció el derecho a la libre determinación, el cual quedó constreñido a un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además dispuso que la autonomía indígena permita a pueblos y comunidades originarios, entre otras, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; conservar y mejorar el hábitat, y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución.<sup>39</sup>

A todas luces, la reforma en cuestión formalizó la exclusión de pueblos y comunidades originarios, pues los derechos a la autonomía y libre determinación, planteados en la Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (Ley Cocopa), que fue resultado de las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal, quedaron sujetos a la decisión de las legislaturas locales, quienes definirán a través de sus Constituciones y leyes el alcance de la autonomía; esto significa que la autonomía indígena en este país podría tener más de 31 contenidos.<sup>40</sup> Ante esta situación anómala, el CERD realizó observaciones al Estado mexicano sobre el cumplimiento e implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, entre las que destaca la preocupación sobre los asuntos que afectan a los pueblos indígenas dentro de la legislación mexicana, en virtud de que ella varía mucho de una entidad federativa a otra. Por ello recomendó armonizar la legislación y normatividad a nivel nacional con la Convención. Este Comité indicó que a pesar de que el Estado mexicano tiene una institucionalidad muy desarrollada para combatir la discriminación racial, ésta

---

<sup>38</sup> Véase Hernández Navarro, L. y Vera Herrera, R. (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004, pp. 65 y 71.

<sup>39</sup> Artículo 2o., apartado A, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 14 de agosto de 2001.

<sup>40</sup> Artículo 2º, apartado A, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 14 de agosto de 2001.

sigue siendo una realidad estructural.<sup>41</sup> Muestra de ello es la omisión a los pueblos indígenas, desde la misma reforma constitucional en comento, de titularidad de sujetos de derecho público, como estaba planteado en la Ley Cocopa, colocándolos en la categoría de entidades de interés público, por lo que carecen de instrumentos y recursos propios para ejercer su autonomía y decidir la forma de desarrollo que pretenden alcanzar, quedando subordinados a la estructura gubernamental de asistencia social.

El contenido a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades se definió en la Ley General de Desarrollo Social como sigue:

Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.<sup>42</sup>

Lo que diluye el contenido del precepto es la expresión “en el marco constitucional”, por lo que todo lo que viene después debe quedar reconducido a las formas previas reconocidas por la Constitución federal, por lo que el ejercicio de la libre determinación de los pueblos originarios podrá ejercerse siempre que no colisione con derechos de corte liberal de marcado carácter individualista y patrimonial, como el derecho de propiedad, que sí advierte una clara tutela por parte del Estado, aunque admite la imposición de modalidades con base en el interés público. Por lo que hace a la propiedad agraria, como uno de los elementos vinculados con el derecho al desarrollo, si bien la misma Constitución mandata que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, la Ley Agraria de 1992 dispone que dicha protección se hará “en los términos de la ley que reglamente el artículo

---

<sup>41</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD (aprobadas el 6 de marzo de 2012), tras el examen de los informes periódicos decimosexto y decimoséptimo presentados por México (CERD/C/MEX/16-17), sustentados los días 14 y 15 de febrero, en conformidad con el artículo 9o. de la Convención. 80º periodo de sesiones de la CERD, del 13 de febrero al 9 de marzo de 2012.

<sup>42</sup> Artículo 3o., fracción VIII, *Diario Oficial de la Federación*, México, reformas del 1o. de junio de 2012.

4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”,<sup>43</sup> instrumento inexistente a la fecha. ¿Qué justifica el retraso de más de veinte años en la expedición de una norma fundamental para los pueblos?, ¿será que hay otras prioridades nacionales o que el legislador ha estado muy ocupado?

Para cerrar, el acceso preferente de pueblos y comunidades originarios al uso y disfrute de los recursos naturales, aludido en la reforma constitucional y primordial en el ejercicio de su derecho al desarrollo, quedó descontextualizado de la noción de territorio y se limita a las formas de tenencia de la tierra existente, a los intereses de terceros y a los lugares que habitan u ocupan, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución.<sup>44</sup> Ello significa la anulación del supuesto derecho de acceso reconocido, lo que contraría las disposiciones del Convenio 169 y hace de difícil aplicación las disposiciones sobre acceso y reparto equitativo de beneficios contenidos en instrumentos vinculantes, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya.

Sin duda, la libre determinación tiene un fuerte componente político y cultural,<sup>45</sup> ello explica que sea uno de los elementos que fundamentan el resurgimiento del movimiento de los pueblos originarios en contra del modelo del Estado, en tanto expresión hegemónica de organización y funcionamiento de los integrantes de la sociedad, contraria a la pluriculturalidad que nos caracteriza y excluyente de las identidades particulares. Indudablemente, si se limitan derechos fundamentales de los pueblos originarios, como el de libre determinación, automáticamente se coarta su derecho al desarrollo,<sup>46</sup> entendido como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están fa-

---

<sup>43</sup> Artículo 106, Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 1992.

<sup>44</sup> Artículo 2o., apartado A, fracción VI, reforma constitucional del 14 de agosto de 2001. Sobre el particular, Nava Escudero sostuvo que “el legislador privilegió lo ya otorgado”. *Cfr. Estudios ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 388.

<sup>45</sup> *Cfr.* De Sousa Santos, B., *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, Buenos Aires, Waldhuter Editores, 2009, p. 37.

<sup>46</sup> El estudio sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano, solicitado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, formalizó su abordaje internacional en 1977. Dos años después se reitera que el derecho al desarrollo es un derecho humano y que la igualdad de oportunidades es una prerrogativa

cultados a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.<sup>47</sup> Para lo cual “deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional” (artículo 10).

Si bien es cierto que la noción de desarrollo históricamente encuentra su origen en el discurso liberal y economicista para tratar de diferenciar a los países desarrollados de los no desarrollados, y que la globalización económica determina la aplicación de políticas neoliberales impulsadas por instituciones financieras internacionales, cuyo norte se rige por la hegemonía de las fuerzas del mercado, impactando directamente el ejercicio del derecho al desarrollo, también lo es que los pueblos originarios, como titulares del derecho en cuestión, luchan por ejercer este derecho humano de naturaleza individual y colectiva, como uno de los derechos que les permite su existencia política, cultural, social y económica desde una perspectiva más humana que implica integridad y dignidad.

No obstante, en las últimas décadas las políticas de desarrollo nacional han violentado el derecho al desarrollo de los pueblos y han provocado la destrucción de sus culturas, así como la pérdida de territorios, recursos y desaparición y/o desestructuración social y económica.<sup>48</sup> Por ello, su participación directa y consentimiento en las decisiones que afectan sus propios territorios y recursos son esenciales para garantizar su derecho al desarrollo.<sup>49</sup> A tales fines, los Estados deben, bajo los principios de universalidad, no discriminación y equidad, garantizar la total y libre participación de las poblaciones originarias en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan, así como tomar acciones positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a

---

tanto de las naciones como de los individuos que las forman. Cfr. Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 5 (XXXV)*, del 5 de marzo de 1979.

<sup>47</sup> *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Naciones Unidas, resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, artículo 10.

<sup>48</sup> Cfr. González Pazos, J., “Cooperación internacional con los pueblos indígenas”, en Berraondo, M. (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 207.

<sup>49</sup> Naciones Unidas, *Global Consultation on the Right to Development as a Human Right* (E/CN.4/1990/9/Rev.1), párrafo 157.

fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos originarios, sobre la base de la igualdad y la no discriminación.<sup>50</sup>

Como resultado del fortalecimiento de comunidades y pueblos originarios, en tanto sujetos sociales en el escenario internacional, se han posicionado diversos derechos colectivos que respetan sus prácticas culturales y tradicionales; en tal sentido, el Convenio 169 establece que en materia de derecho al desarrollo, los pueblos originarios tienen el 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 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).

Por su parte, la ya referida Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 20, dispone que éstos tienen “derecho a desarrollar” sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales.

Ello ha motivado la articulación de acciones en diversos sentidos: por un lado, la lucha por la reivindicación de los derechos y, por el otro, el impulso de la democracia participativa, que constantemente se ve empañada ante un halo de ficción y legitimación estatal contra el que, también reiteradamente, se despliegan esfuerzos desde los titulares del derecho para retomar el rumbo. En este contexto, los pueblos luchan por el ejercicio de sus derechos a la no discriminación, libre determinación, a su tierra, sus territorios, sus recursos naturales, y a su desarrollo. Sin embargo, en paralelo a su lucha se contraponen los intereses del Estado con una orientación muy diversa, ya que la mayoría de los proyectos a gran escala,<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, y Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, A/CONF.157/23, párrafos 20 y 31.

<sup>51</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un impacto mayor dentro del territorio indígena, el Estado tiene la obligación no sólo de consultar, sino de obtener el consentimiento libre, informado y previo de los indígenas, según sus costumbres y tradiciones. Véase Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia del 28

como vimos, buscan su justificación en la promoción del desarrollo económico nacional, pasando por alto los derechos de éstos y otros colectivos.

Respecto al binomio derecho al desarrollo y pueblos originarios, el Convenio 169 señala que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad 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. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.
- b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.
- c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida (artículo 2o.).

De especial importancia es el derecho a la consulta, uno de los principios medulares del Convenio 169, relacionado estrechamente con el derecho al desarrollo, que obliga a los gobiernos a: “consultar a los pueblos interesados” respecto de las “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, y a 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. Dichas consultas 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.).

Sobre estos temas, vale señalar que el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ha manifestado su preocupación ante la ausencia de un proceso de consultas con miras a buscar el consentimiento previo, libre e informado de las comuni-

---

de noviembre de 2007, párrafo 134. Para profundizar véase, en esta misma obra, Ruiz Cervantes, S., “Consulta y consentimiento: caso Saramaka vs. Surinam”.

dades y los pueblos para la explotación de los recursos naturales de sus territorios; los malos tratos, amenazas y hostigamiento de que habrían sido objeto con ocasión de protestas<sup>52</sup> contra la construcción de obras de infraestructura hidroeléctrica o de explotación minera o turística en sus territorios, y el no reconocimiento de un estatus especial a las comunidades y los pueblos originarios que no se encuentran dentro de una comarca.<sup>53</sup>

Por su parte, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiriéndose al artículo 1o. del PIDESC, “observa con preocupación los efectos adversos que las actividades económicas relacionadas con la explotación de los recursos naturales, especialmente las operaciones mineras realizadas en territorios de pueblos originarios, siguen teniendo sobre el derecho de estos colectivos a sus dominios y tierras ancestrales y sus recursos naturales”.<sup>54</sup>

Por lo que toca a México, el CERD expresó su inquietud por las crecientes tensiones entre actores externos y pueblos indígenas asociados a la explotación de sus recursos naturales, especialmente los mineros. Así como porque el derecho de los pueblos a ser consultados antes de proceder a la explotación de los recursos naturales en sus territorios no se respeta.<sup>55</sup>

La omisión a las disposiciones internacionales señaladas obedece a su relación directa con los intereses empresariales y estatales en constante aumento para realizar proyectos de desarrollo en tierras y territorios indígenas, relacionados con el aprovechamiento y la explotación de recursos naturales, lo que implica el desplazamiento de los pueblos originarios y la destrucción de su cultura, sin que exista beneficio alguno para estos colectivos por la ejecución del proyecto en cuestión.

Por lo que el Convenio 169 afirma que 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 y cul-

---

<sup>52</sup> Véase, en esta misma obra, la aportación de Capdevielle, P., “Superar la exclusión: ¿se vale resistir?”, sobre la criminalización de la protesta.

<sup>53</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales, Panamá, CCPR/C/PAN/CO/3*, Nueva York, Naciones Unidas, 4 de abril de 2008, p. 5, párrafo 21.

<sup>54</sup> Cfr. Consejo Económico y Social, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Filipinas, E/C.12/PHL/CO/4*, Nueva York, Naciones Unidas, 2 de diciembre de 2008, p. 4, párrafo 16.

<sup>55</sup> *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, México*, Naciones Unidas, CERD, CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, pp. 4 y 5.

tural 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 (artículo 7o., incisos 3 y 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 grandes proyectos de desarrollo en las tierras y los territorios que ocupan, y a que tomen parte en las decisiones en atención a sus necesidades, buscando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección ambiental en armonía con su derecho al desarrollo.

Respecto al derecho a los recursos naturales, el Convenio 169 dispone que deberá protegerse especialmente, en relación con los existentes en las tierras de los pueblos originarios. Este derecho implica, a su vez, el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. 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 (artículo 15).

Es un hecho que en nuestro país, el Estado no sólo incumple con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos colectivos, como el derecho al desarrollo; además, criminaliza<sup>56</sup> las resistencias de los pueblos y comunidades que encaran, en ocasiones con la vida misma,<sup>57</sup> la

---

<sup>56</sup> La criminalización se presenta en varios niveles: 1) acciones de las fuerzas de seguridad a la protesta social; 2) aplicación o interpretación “a modo” de la legislación por autoridades administrativas y por la judicatura, y 3) creación o reformas legales que responden a intereses económicos. Se caracteriza también por un contexto más amplio de represión, falta de respeto al debido proceso, violaciones a los derechos humanos, acoso y militarización. Cfr. Chérrez, C. et al. (comps.), *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*, Quito, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2011, p. 18.

<sup>57</sup> Al respecto existe documentación de los varios asesinatos: Enciso, A., “Muerte y persecución enfrentan activistas ambientales en el país”, *La Jornada*, México, 31 de diciembre

imposición de proyectos que responden a la presión del capital extranjero y nacional, orientada a prácticas hegemónicas que pasan por alto la diversidad y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como el reparto equitativo de los beneficios entre los actores involucrados.

Otro aspecto muy importante para los pueblos y su derecho al desarrollo abordado por el Convenio 169 es el relativo a la economía tradicional, la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia, como la caza, la pesca y la recolección, la cuales deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con su participación y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por el fortalecimiento y fomento de dichas actividades (artículo 23.1). En los pueblos originarios estas actividades son resultado de un conocimiento detallado del medio ambiente, fruto de la experiencia de generaciones consagradas a la utilización de sus tierras y recursos, y constituyen la base de su supervivencia económica<sup>58</sup> y cultural.

Así, como parte de su derecho a la libre determinación, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a participar “en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos” (artículo 18). Específicamente, el artículo 23 dispone que:

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

Todo ello en aras de garantizar la participación y el empoderamiento de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones que les afectan.<sup>59</sup>

---

de 2009, p. 25; Ramón, R. y Chávez, S., “Ocho asesinados en este sexenio por defender el medio ambiente: Cemda”, *La Jornada*, México, 29 de mayo de 2010, p. 31, y Gómez, M., “El quinto poder: transnacionales mineras”, *La Jornada*, México, 27 de marzo de 2012.

<sup>58</sup> OIT, *Convenio número 169 sobre Pueblos...*, cit., p. 48.

<sup>59</sup> Stavenhagen, R., *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles,*

La Declaración también reconoce que los pueblos originarios tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; en consonancia con ello, a utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 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 originarios 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 originarios tendrán derecho a participar en este proceso (artículo 27). A través de estas disposiciones se reconoce el derecho al usufructo de la tierra y los recursos naturales de los lugares que han habitado y habitan estos colectivos.

En lo que respecta directamente a su derecho 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”. Ahora bien, si el Estado pretende llevar a cabo algún proyecto que pueda afectar tierras, territorios y otros recursos de los pueblos originarios, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo, tiene que celebrar consultas y cooperar de buena fe, por conducto de sus instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobarlo (artículo 32).

Existen otros instrumentos internacionales que incorporan disposiciones que se relacionan con el derecho al desarrollo de los pueblos originarios, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB),<sup>60</sup> que aborda el

---

*políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/6/15, 15 de noviembre de 2007, p. 12.

<sup>60</sup> Artículo 8o., inciso j. Adoptado en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo,

vínculo entre acceso a recursos genéticos y el derecho al desarrollo de pueblos y comunidades originarios a través de la figura del consentimiento fundamentado previo (CFP), el cual debe darse por estos últimos como resultado de un proceso consultivo incluyente, en un lenguaje adecuado, previo al inicio de cualquier proyecto y una vez que hayan recibido toda la información relativa a la propuesta de la actividad, con especial énfasis en el reparto equitativo de beneficios. Sin embargo, estamos otra vez ante motivaciones contrapuestas: las de los pueblos y comunidades detentadoras de conocimientos y prácticas tradicionales asociados a los recursos naturales y su utilización sostenible, frente a las de las grandes empresas multinacionales, especialmente de las industrias alimentaria y farmacéutica, cuyo acceso a dichos conocimientos y prácticas supone un ahorro económico en investigación de los principios activos de los recursos genéticos; ello, a su vez, acorta el tiempo destinado a la bioprospección, y todo en conjunto disminuye los costos de inversión, por lo que maximiza la recuperación de ésta.<sup>61</sup>

En el contexto americano, existe un proyecto de Declaración en el que los Estados reconocen el derecho de los pueblos originarios a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aunque los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad. Los pueblos originarios tendrán derecho sin discriminación alguna a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores, y de contribuir a través de sus formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional y a la cooperación internacional.<sup>62</sup>

---

celebrada en Río de Janeiro en 1992, en vigor a partir del 29 de diciembre de 1993, y ratificado por México el 11 de marzo de 1993. En el contexto nacional, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone que los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios “podrán realizar las acciones” que se admitan en los términos de la presente Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable “sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos”.

<sup>61</sup> Cfr. Anglés Hernández, M., “La ciudadanía étnica ambiental”, en Ordóñez Cifuentes, J. E. R. y Bautista Cruz, S. (coords.), *XIX Jornadas Lascasianas Internacionales. La enseñanza de los contextos étnicos-nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 74 y 75.

<sup>62</sup> Artículo XXI. Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Fuentes en el derecho internacional y nacional del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los*

Evidentemente, la política económica de los últimos tiempos, enmarcada en el contexto de la globalización, ha provocado una reasignación de las relaciones de propiedad, de manera que hay un impulso a la entrada de inversión extranjera que violenta los derechos fundamentales de los pueblos originarios a sus tierras, territorios y recursos naturales.<sup>63</sup>

Por lo expuesto, concordamos con Stavenhagen, quien sostiene que nuestro país no ha tenido en cuenta los derechos e intereses de los pueblos originarios al elaborar los grandes proyectos de desarrollo. Ello se materializa por el aparato estatal que ignora sus derechos a la libre determinación, al desarrollo, a la consulta, derechos estrechamente relacionados con la implementación de proyectos en sus tierras y territorios, los que arguyen un “interés nacional” preponderante que en el fondo protege e impulsa intereses de mercado con beneficios para determinados sectores o grupos, entre los que no se hallan los pueblos originarios.

Esta realidad genera un enfrentamiento de intereses y políticas, pues justamente sobre los recursos naturales recae la mayor presión de las empresas transnacionales para su explotación. En este escenario, podemos referirnos a grandes proyectos, como la presa “La Parota”, que implica el desplazamiento de la población nahua de Guerrero; la de “Paso de la Reina”, en Oaxaca, que avanza pese a la fuerte oposición de los pueblos chatinos, mixtecos de la costa, afroamericanos y campesinos mestizos de la Costa Chica; el de energía eoloeléctrica en la zona sur del Istmo de Tehuantepec, con fuerte inversión de capital español. Además, las 550 concesiones de exploración y explotación mineras sobre 1,583,928 hectáreas del territorio nacional y otro megaproyecto del Grupo Acerero del Norte para la extracción de hierro de una gran veta que atraviesa 11 municipios indígenas de alta marginación (chatinos, mixtecos, zapotecos y chontales), en el modelo de minería a cielo abierto en Salina del Marqués, Oaxaca; una ferrovía y un muelle como salida exportadora al Pacífico en el Puerto de Salina Cruz, también en Oaxaca.<sup>64</sup> ¿Algo más?

Ciertamente, ante este panorama, pueblos y comunidades originarios viven, resisten y recrean sus formas de vida, a la vez que experimentan la

---

*Pueblos Indígenas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 1o. de marzo de 2001.

<sup>63</sup> Reformas al artículo 27, fracción VII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

<sup>64</sup> Véase Wessendorf, K. (comp.), *El mundo indígena 2011*, Copenhague, IWGIA, 2011, p. 80.

pérdida paulatina de su integridad y del control de sus territorios. Como se ha dicho, la falta de acceso a la tierra y a los recursos naturales puede producir condiciones de miseria para los pueblos originarios, pues ello limita su abastecimiento de los bienes necesarios para su subsistencia, el desarrollo de sus actividades tradicionales,<sup>65</sup> el acceso a sus sistemas de salud, y otras funciones socioculturales cruciales para su desarrollo y subsistencia.

Si el Estado mexicano realmente pretende construir una nación pluricultural incluyente, debe garantizar a los pueblos originarios el ejercicio de todos sus derechos, fundamentalmente los de naturaleza colectiva, para que verdaderamente se consideren sus percepciones y aspiraciones propias en la determinación de su desarrollo como pueblos.

En atención a estos postulados y a la realidad de la diversidad de nuestros pueblos originarios, el ejercicio del derecho al desarrollo debe considerar el aspecto histórico-contextual que involucra una multiplicidad de aspectos: políticos, sociales, culturales, axiológicos, cosmogónicos, identitarios y ambientales que dan sentido a esta posibilidad de elegir y determinar el modelo de desarrollo que se desea echar a andar, así como la manera de alcanzarlo.

#### **IV. REFLEXIONES FINALES**

Superar la exclusión social que afecta a pueblos y comunidades originarios requiere acallar los prejuicios y acciones discriminatorias para tener la apertura de escuchar saberes diversos que han estado en estrecha relación con su entorno, y que ahora luchan incansablemente por hacer efectivos sus derechos.

Estamos en una nueva etapa en la que el reclamo por los derechos humanos se alza también, y con mucha fuerza y arrojo, desde la perspectiva colectiva, en la que comunidades y pueblos originarios exigen, en el ejercicio de su libre determinación, que el Estado mexicano y sus instituciones respeten sus compromisos internacionales y no limiten más sus derechos humanos colectivos.

La materialización del derecho al desarrollo exige el respeto a la diversidad cultural, la adopción de políticas públicas orientadas por las necesi-

---

<sup>65</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de junio de 2005.

dades de los pueblos originarios a través de su participación efectiva, y la congruencia entre la práctica discursiva del Estado mexicano respecto de la justicia social y el ejercicio de las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en igual sentido, condición para acabar con la exclusión y discriminación históricas de la que han sido y son objeto.

## V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, medio ambiente y desarrollo”, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, año 13, núm. 50, abril-junio de 2008.

———, “La ciudadanía étnica ambiental”, en ORDÓÑEZ CIFUENTES, J. E. R. y BAUTISTA CRUZ, S. (coords.), *XIX Jornadas Lascasianas Internacionales. La enseñanza de los contextos étnicos-nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

———, “La garantía del derecho de acceso, uso y disfrute preferente de los indígenas a los recursos naturales. Caso Cucapá”, en ORDÓÑEZ CIFUENTES, J. E. R. y ANGLÉS HERNÁNDEZ, M. (coords.), *Primera Memoria del Seminario itinerante internacional “La cuestión agraria: tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

ARTIGAS, C., *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*, Santiago, CEPAL, 2005.

BONFIL BATALLA, G., *Pensar nuestra cultura. Ensayos*, México, Alianza Editorial, 1996.

*Censo de población y vivienda 2010*, Cuestionario básico, consulta interactiva de datos, México, INEGI, 2011, disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

CHÉRREZ, C. et al. (comps.), *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*, Quito, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de junio de 2005.

———, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

- DE SOUSA SANTOS, B., *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*, Buenos Aires, Waldhuter Editores, 2009.
- DÍAZ SOLÍS, I., “Cuándo entenderemos todos”, *Boletini*, México, núm. 20, septiembre-octubre de 1998.
- EMBRIZ OSORIO, A., “Indicadores socioeconómicos de la riqueza de los pueblos indígenas de México”, *Tlahui-Politic*, Quebec, núm. 2, 1996.
- ENCISO, A., “Muerte y persecución enfrentan activistas ambientales en el país”, *La Jornada*, México, 31 de diciembre de 2009.
- FRASER, N. y HONNETH, A., *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Morata-Fundación Paideia Galiza, 2006.
- GARGARELLA, R., *El derecho a la protesta, el primer derecho*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005.
- GÓMEZ, M., “El quinto poder: transnacionales mineras”, *La Jornada*, México, 27 de marzo de 2012.
- GONZÁLEZ PAZOS, J., “Cooperación internacional con los pueblos indígenas”, en BERRAONDO, M. (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, L. y VERA HERRERA, R. (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 2004.
- Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, México, Conapo, 2011.
- Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, México, Coneval, 2010.
- Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Los derechos de los pueblos indígenas, CERD Recomendación general No. XXIII*, Ginebra, ACNUDH, 1997, A/52/18, anexo V.
- Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval, 2009.
- NAVA ESCUDERO, C., *Estudios ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Fuentes en el derecho internacional y nacional del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 1o. de marzo de 2001.

*Panorama de las empresas con participación de capital extranjero en la industria minera mexicana*, México, Secretaría de Economía, 2012.

PIZARRO, R., *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Santiago, CEPAL, 2001.

*Principales resultados del censo de población y vivienda 2010*, México, INEGI, 2011.

*Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, México, CDI, 2010.

RAMÓN, R. y CHÁVEZ, S., “Ocho asesinados en este sexenio por defender el medio ambiente: Cemda”, *La Jornada*, México, 29 de mayo de 2010.

RIONDA RAMÍREZ, J. I., “Exclusión indígena en México (historia económica en retrospectiva)”, *Tecnistecatl. Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, núm. 7, enero de 2010.

SEN, A., “The Right Not to Be Hungry”, en ALSTON, P. y TOMASEVSKI, K. (eds.), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

SOJO, A., “El sentido de pertenencia como prisma de la cohesión social en América Latina”, en MALLO, T. y SANAHUJA, J. A. (coords.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI de España Editores, 2011.

SOJO, C., “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”, en GACITÚA, E. et al. (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, FLACSO-Banco Mundial, 2000.

STAVENHAGEN, R., *Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, 10 de febrero de 2003, E/CN.4/2003/90/Add.2.

———, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003.

———, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/6/15, 15 de noviembre de 2007.

VILHENA VIEIRA, O., “Desigualdad estructural y Estado de derecho”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

WESSENDORF, K. (comp.), *El mundo indígena 2011*, Copenhague, IWGIA, 2011. ●