

# La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México\*

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

<manuel.martinez.espinoza@gmail.com>

Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste

Instituto de Investigaciones Antropológicas

Universidad Nacional Autónoma de México

México

[Resumen] El reconocimiento de derechos colectivos, acaecido en América Latina durante las últimas décadas, se ha interpretado en distintos ámbitos sociales, políticos e incluso académicos como un fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Recogiendo tal premisa, en el presente artículo se analizan teórica y empíricamente los derechos y la situación de los pueblos indígenas en México con el objetivo de abordar la siguiente pregunta: ¿los derechos colectivos son condición suficiente para afianzar la ciudadanía de los pueblos indígenas? Se observa que la ciudadanía de los pueblos indígenas en México —estatus compuesto de derechos, participación e identidad—, requiere superar escollos institucionales y, sobre todo, conceptuales para ser efectiva.

[Palabras clave] Ciudadanía, pueblos indígenas, derechos humanos, México.

[Title] The unresolved paradox. Notes for the study of rights and citizenship of indigenous people in Mexico

[Abstract] The acknowledgement of collective rights, which has taken place during last decades Latin America, has been interpreted as strengthening of citizenship of the indigenous people by various social, political and academic spheres. Retaking this premise, the present article theoretically and empirically analyzes the rights and the situation of the indigenous people in Mexico with the objective of exploring the following question: do the collective rights represent a sufficient condition to ensure the citizenship of the indigenous people? The article suggests that the citizenship of the indigenous people in Mexico – the status formed of rights, participation and identity – requires the overcoming of institutional, as well as conceptual, obstacles in order to be effective.

[Keyword] Citizenship, Indigenous Peoples, Human Rights, Mexico.

MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel Ignacio. «La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México». En: ELECCIONES, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.º 12, pp. 235-263.

[Recibido] 29/04/2012 & [Aceptado] 27/09/2012

\* El autor agradece al Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Autónoma de México (UNAM), en concreto, a la Coordinación de Humanidades y al Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM por el invaluable apoyo recibido para llevar a cabo su investigación posdoctoral en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste.

## INTRODUCCIÓN

Entre la «ciudadanía» y los «derechos» existe una analogía tan profunda que puede rayar en el pleonismo. Se afirma rotundamente que aquella no es posible de entenderse sin estos. Dicha argumentación, de uso extendido tanto en espacios formales como informales, irrumpe tan arropada de vehemencias argumentales que prácticamente se posiciona como una verdad incuestionable. Y no es que no lo sea, sino que merece ser analizada.

En el caso de los pueblos indígenas<sup>1</sup> se ha argumentado insistentemente en México que, dado que son colectivos con una ciudadanía de baja intensidad,<sup>2</sup> prácticamente todo el repertorio de herramientas y acciones que emplean para reivindicar o ejercer sus derechos son instrumentos coadyuvantes de su ciudadanía. En un tono llano, la fórmula de la premisa es la siguiente: derechos y/o participación (formal o informal) es igual a una mejor ciudadanía.

Apelando al carácter falsable de tal silogismo, aunque no necesariamente a su legitimidad, emergen inevitablemente numerosas preguntas. Es posible aceptar la existencia de sujetos que en la práctica son menos ciudadanos que otros pero ¿de qué hablamos exactamente cuando hablamos de ciudadanía?, ¿cómo se refuerza y afianza la ciudadanía para individuos y colectivos caracterizados por una ciudadanía de baja intensidad?, ¿los derechos son condición suficiente para una ciudadanía plena?

El presente texto aborda los cuestionamientos planteados con el objetivo de reconocer los términos medulares que confluyen en torno a ellos. Es decir, en este documento no se pretende ofrecer respuestas sino tan solo reflexionar sobre los argumentos principales que vertebran el debate sobre la ciudadanía de los pueblos indígenas basada en la efectividad de sus derechos. Más que las conclusiones eruditas e incontestables, el rigor en la apreciación de los com-

---

<sup>1</sup> Se reconoce que existen diversas categorías para identificar a los mismos colectivos, tales como «pueblos originarios», «comunidades indígenas», «pueblos indios» o «naciones indígenas». No obstante, en este texto se utiliza el concepto de «pueblos indígenas» para estar en sintonía con la categoría que el derecho internacional ha ido confeccionado para identificar a un sujeto de derechos. Para conocer debates sobre el concepto de pueblos indígenas, véase: Anaya (2005: 100-102), Daes (1995), Oliva (2005: 29-66). Para revisar los fundamentos del concepto pueblos indígenas como categoría jurídica en el derecho internacional, véase Álvarez Molinero (2009), Anaya (2005) y Oliva (2005: 223-268).

<sup>2</sup> El término «ciudadanía de baja intensidad», propuesto por Guillermo O'Donnell (1993), caracteriza un tipo de ciudadanía en condiciones de pobreza y alto grado de desigualdad que provoca una inclusión no integrada del sujeto.

ponentes y las interpelaciones que emergen al analizarlos. En ese sentido, se advierte, este texto es un ejercicio de interdisciplinariedad entre nociones de la Ciencia Política, la Sociología y el Derecho.

Son tres los núcleos conceptuales que se identifican en el tema a estudiar: ciudadanía, pueblos indígenas y derechos. Precisamente, son estos tres conceptos los que articulan el contenido de este texto y que campean por toda su exposición. En un afán de sistematización de los argumentos, este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, más de corte teórico, se exponen las aproximaciones al concepto de ciudadanía con el objetivo de conocer sus componentes principales y proponer una definición operativa del mismo. En el segundo apartado, más de observación empírica, se examina la situación de los pueblos indígenas en México para justipreciar su condición ciudadana. En el tercer apartado, más de escudriñamiento, se analiza el componente de los derechos como eje nodal de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México. Finalmente, se ofrece un sumario final que, más que ofrecer respuestas, pretende reformular cuestionamientos sobre lo analizado.

## 1. CIUDADANÍA: APROXIMACIONES AL CONCEPTO

Actualmente, ciudadanía no significa lo mismo que representó en los espacios históricos donde se originó, pues es un concepto que ha ido acumulando abundante teoría y praxis. De manera que, como afirma Ochman (2006), es difícil de definir puesto que es un concepto abierto a múltiples narrativas que han ido ensanchando la brecha entre el ser y el deber-ser de su significado. Aun así, entre su diversidad de acepciones es factible resaltar las raíces comunes a dicha multiplicidad de significados. Como toda categoría que denota algún estatus, la de ciudadanía también puede definirse básicamente a partir de tres elementos constitutivos: la titularidad (quién es o no es ciudadano), el contenido (qué comprende esa ciudadanía) y la práctica (cómo debe ejercerse esa categoría).

Tal como afirma Pérez Luño (2002), existen dos usos lingüísticos del término ciudadanía: el descriptivo y el prescriptivo. El primero de ellos, el descriptivo, se le atribuye a la visión jurídica y pretende definir a la ciudadanía como un conjunto de derechos y obligaciones de orden público, con lo que la ciudadanía se describe en razón de un conjunto normativo vigente en cierto momento y lugar. El segundo uso lingüístico de ciudadanía, el prescriptivo,

proviene de la filosofía política y no describe a los individuos y sus relaciones sino que prescribe la forma de establecer tales relaciones o la manera de contrastar una realidad con un concepto de ciudadanía, de manera que las definiciones propuestas son contrafácticas, teóricas y normativas.

Para Ochman el núcleo conceptual de la ciudadanía está compuesto por un estatus y una práctica; esto es, por un cúmulo de derechos y el ejercicio de estos. Así:

El estatus (ciudadanía pasiva) se refiere a la posición que la persona ostenta frente al Estado, con su respaldo y consentimiento, como poseedora de derechos y miembro de una comunidad determinada (distinta de otras comunidades). La ciudadanía como práctica implica el poder y la capacidad de formular las leyes bajo las cuales se está viviendo, que a su vez postula la posibilidad y la capacidad de participar, por lo menos, en los debates sobre las decisiones públicas. (OCHMAN 2006: 297)

La observación previa sintetiza las dos fuentes clásicas que en la filosofía política han confluído —y se han enfrentado— para definir a la ciudadanía: la condición legal (la pertenencia a una comunidad política asegurada con fundamentos jurídicos) y la forma deseable de ejercer esa pertenencia (mediante la participación plena en la comunidad política). Es en este punto donde conviene revisar las caracterizaciones que se han confeccionado sobre la ciudadanía, es decir, los modelos que de ella se han configurado.

La amplia adjetivación que se ha producido en la teoría política sobre el concepto de ciudadanía ha dificultado su homologación y, por lo tanto, su uso como categoría analítica, convirtiéndolo en un mero recurso semántico.<sup>3</sup> Sin obviar la diversidad de clasificaciones al respecto,<sup>4</sup> en este texto se reconocen tres modelos básicos de ciudadanía: el liberal, el republicano y el comunitario.

<sup>3</sup> Sin considerar los modelos básicos (liberal, republicano y comunitario), en la teoría política se puede encontrar, entre otros, los siguientes adjetivos sobre la ciudadanía: civil, social, económica, libertaria, multicultural, intercultural, cosmopolita, global, localizada, activa, maternal, ambiental, flexible y sexual.

<sup>4</sup> Como toda clasificación, la que se presenta en este texto es excluyente de otros tipos de ciudadanía. Para conocer otras caracterizaciones se recomiendan tres textos. Primero, el de Bottomore (1992), donde se propone distinguir entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. La primera, se refiere solo a la membresía a un Estado, mientras que la segunda implica tener derechos y la capacidad de ejercerlos con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Thomas Marshall (civil, política y social). Segundo, el de Benítez Romero (2004) que considera seis modelos de ciudadanía: el de las ciudades-estado de la antigüedad, el de las ciudades-repúblicas italianas, el de la ciudadanía liberal, el de la ciudadanía libertaria, el de la ciudadanía republicana y el de la ciudadanía comunitaria. Y, por último, el de Ochman (2006), que analiza los modelos clásicos (liberal, republicano, comunitario), así como otros modelos de ciudadanía vinculados a los problemas derivados de la globalización y la posmodernidad (la migración, el reconocimiento de las diferencias, etcétera).

En el enfoque liberal, la ciudadanía se define fundamentalmente como un estatus político compuesto por un conjunto de derechos, obligaciones y deberes. El modelo liberal de ciudadanía contiene tres elementos: *i*) un estatus de igual ciudadanía —iguales libertades básicas—, *ii*) una concepción de persona como ciudadano libre e igual, y *iii*) un ideal de ciudadanía democrática (civilidad, tolerancia, razonabilidad y sentido de equidad). De esta forma, las iguales libertades básicas son el principio básico del modelo de ciudadanía liberal (BENÉITEZ ROMERO 2004: 293).

Por su parte, en el enfoque republicano la ciudadanía no solo implica la tutela de ciertos derechos y obligaciones de la persona, sino fundamentalmente su participación en el espacio público. Aun en su diversidad, en el republicanismo existen ideas compartidas sobre la forma de entender la política. Entre ellas, la República como forma de gobierno mixta; la trascendencia de los ciudadanos en el modelo, los cuales serán activos, se preocuparán y participarán en el gobierno de sus ciudades, lo que para ellos será un honor; la consideración de que aún es posible que la política y la ética sigan unidas; y la importancia de la educación cívica del hombre como elemento potenciador de su faceta política. Así, la participación política, por encima del tutelaje legal de los derechos y obligaciones del individuo, es el principio básico de la ciudadanía republicana.

En el enfoque comunitario, la ciudadanía no solo responde a identificaciones políticas universales, como sucede con otros modelos, sino también a identificaciones culturales particulares. Es decir, para los comunitaristas, «la ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad —la expresión de la pertenencia a una comunidad política» (KYMLICKA & NORMAN 1997: 27). En el comunitarismo se destaca la pertenencia de las personas a sus comunidades particulares, generalmente diferentes del grupo mayor dentro de un Estado-nación. Es decir, se reconoce a las diferentes identidades políticas individuales y colectivas existentes en la comunidad política como un factor válido para la ciudadanía de la persona. Así, el reconocimiento y valor de las diferentes identidades de los miembros de la comunidad política es el principio básico de la ciudadanía comunitaria (BENÉITEZ ROMERO 2004: 293).

Según los bagajes analíticos que se han destacado previamente, es posible desentrañar los elementos vertebradores con el objetivo de proponer una definición de la ciudadanía, si no básica, al menos una que considere las teorías y la praxis política. La ciudadanía, entonces, se puede definir como *el estatus que institucionaliza la relación de las personas con el Estado con el objetivo de avalar su condición de membresía a una «politeia» (comunidad política). Dicho estatus se expresa fundamentalmente en tres ámbitos: los derechos, las prácticas y la identidad.*

La definición atrás propuesta contiene una característica inherente que permite utilizar el concepto de ciudadanía como categoría analítica para el sujeto considerado en este texto: los pueblos indígenas. La característica es la no-inmutabilidad de la ciudadanía o, dicho en términos contrarios, su constante variabilidad. Ello es, que la ciudadanía no constituye un estatus totalmente concluido.

En su variante institucional, la ciudadanía es el resultado de un historial de conflictos y negociaciones que se han emprendido para agregar demandas y trocarlas en derechos a ese estatus de pertenencia a la *politeia*. Es decir, la ciudadanía son los derechos conquistados y reconocidos por el Estado. Como afirma Velasco: «Buena parte de la historia jurídico-política de la humanidad es la historia por la lucha de la ciudadanía. La historia de la ciudadanía también se revela como una historia de la dialéctica inclusión-exclusión, por la cual se determina la comunidad política» (VELASCO 2005: 195). Ergo, las disputas por considerar algunos derechos como ciudadanos son recursos congénitos en el devenir de las comunidades políticas.

La ciudadanía, entonces, es también un conjunto de aspiraciones que impulsa a los individuos a redefinir sus relaciones con el poder político. En este sentido, la ciudadanía es en gran medida una promesa y una exigencia de que el poder político integre las demandas de los individuos (OCHMAN 2006: 491). Tal característica política de la ciudadanía (léase, procesual, conflictiva y dialógica) es la que se recupera en este texto para analizar a las movilizaciones y los derechos de los pueblos indígenas en México.

## 2. LA CIUDADANÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Recuperemos dos aspectos que subrayan la cualidad política de la ciudadanía. Primero, que la ciudadanía en cuanto membresía a una *politeia* implica una dialéctica de inclusión-exclusión. Segundo, que como todo concepto de teoría política, la ciudadanía no es una categoría fija sino en constante redefinición. Concebida de esta forma, la ciudadanía se ha avistado históricamente como un recurso de emancipación de los individuos y los grupos marginados, así como de ampliación de los derechos, sobre todo en la época contemporánea.

La ciudadanía se enraizó en la modernidad como narrativa que respondía a las demandas de inclusión mediante el principio de universalidad. Obviaba pues las diferencias al recluirlas al espacio privado, legitimando así la exclusión de colectivos que no pudieron ajustarse al modelo dominante. Pero ese producto de la modernidad resultó insuficiente para responder a las demandas contemporáneas de representación y participación de los excluidos en un mundo de poder fragmentado, de resurgimiento de lo local y de politización de identidades, donde sigue importando la inclusión pero también el reconocimiento de las diferencias en el espacio público.

Si aceptamos la perspectiva de Hannah Arendt (1974) de que la ciudadanía es «el derecho a tener derechos, los cuales solo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede», hemos hallado la cuneta para entroncar las movilizaciones, discursos y demandas de los pueblos indígenas con la ciudadanía. Efectivamente, la irrupción estridente de los actores indígenas durante las últimas tres décadas en América Latina es factible de interpretarse desde la óptica de la ciudadanía<sup>5</sup>.

Como varios analistas han destacado,<sup>6</sup> las reivindicaciones de los pueblos indígenas han rebasado las consideradas como básicas y ligadas a la satisfacción de condiciones mínimas de subsistencia. Los pueblos indígenas ahora buscan

---

<sup>5</sup> Para Zúñiga (2004), en el siglo XX se plantean tres etapas del movimiento indígena latinoamericano: *i*) Décadas de 1930-1940, en donde se puede hablar de movimiento organizado; *ii*) Décadas de 1960 y 1970, donde el movimiento adquiere fuerza; *iii*) Década de 1990, donde se marca el momento más importante de la emergencia del movimiento indígena. Aunque es un tema que ha copado gran parte de los análisis politológicos sobre los pueblos indígenas, en este artículo no se aborda la cuestión de los movimientos indígenas en América Latina o México. Para profundizar sobre el tema revítese algunos de los textos más destacados: Bengoa (2000), Martí (2007), Van Cott (2005), Velasco Cruz (2003) y Zúñiga (2004).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Bello (2004), De la Peña (1999) y Hopenhayn (2002).

transformaciones de los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales mediante procesos que plantean una mayor inclusividad en el corpus político basados en el reconocimiento y participación de los distintos actores y sus diferencias; o sea, son redefiniciones de la ciudadanía.

Si con alguien existe un déficit de ciudadanía en México es ciertamente con los indígenas. Indudablemente, el colectivo que menos tiene asegurada su membresía a la comunidad política nacional en México, sobre todo en la práctica, es el de los pueblos indígenas. Un repaso general de datos e indicadores permitirá demostrar el déficit de ciudadanía aludido. Según el Censo General de Población y Vivienda de 2010, la población indígena en México corresponde al 14% de la población total del país.<sup>7</sup> En este sector poblacional se concentran los indicadores de marginación en la república.

De acuerdo con los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México,<sup>8</sup> los pueblos indígenas tuvieron una medida de 0,6761 mientras que el índice para la población no-indígena se estimó en 0,7628;<sup>9</sup> ello es, que existe un déficit de desigualdad de 0,0867 entre ambas poblaciones. Los contrastes de desarrollo se advierten con mayor claridad al revisarse las tres dimensiones del IDH: supervivencia infantil (IS), educación (IE) e ingreso (II), donde los déficit corresponden al 0,013, 0,128 y al 0,1191 respectivamente, siempre en perjuicio de la población indígena. El cuadro y gráfico 1 ilustran estos datos.

---

<sup>7</sup> En el 2010 se contabilizó en México una población total de 112.336.538 personas. De estas, un total de 15.702.246 se autoadscribieron como indígenas pero solo 6.913.362 hablan alguna lengua indígena (se identifican 11 familias, 68 agrupaciones y 364 variantes lingüísticas en el país). Los tres Estados donde más se autoadscriben como indígenas son Yucatán (62,69%), Oaxaca (57,95%) y Quintana Roo (33,79%). Los Estados con mayor cantidad de población hablante de lengua indígena son Oaxaca (33%), Yucatán (29%) y Chiapas (27%). Fuente: <<http://www.censo2010.org.mx/>>.

<sup>8</sup> El IDH es una medida elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como tal, resume los resultados de tres dimensiones de desarrollo humano: salud (la esperanza de vida al nacer), la educación (indicadores sobre alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos básicos para el desarrollo de capacidades y la participación en la vida comunitaria (ingreso promedio de las personas). La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han integrado un Índice de Desarrollo Humano para Pueblos Indígenas que incluye también las variables de sobrevivencia infantil, educación e ingresos. Las cifras han sido tomadas de PNUD (2010).

<sup>9</sup> La escala va del 0 al 1, donde el 0 significa nulo desarrollo humano y el 1 mayor desarrollo humano.



**CUADRO 1**

IDH nacional y sus componentes en la población indígena y la no-indígena, 2008

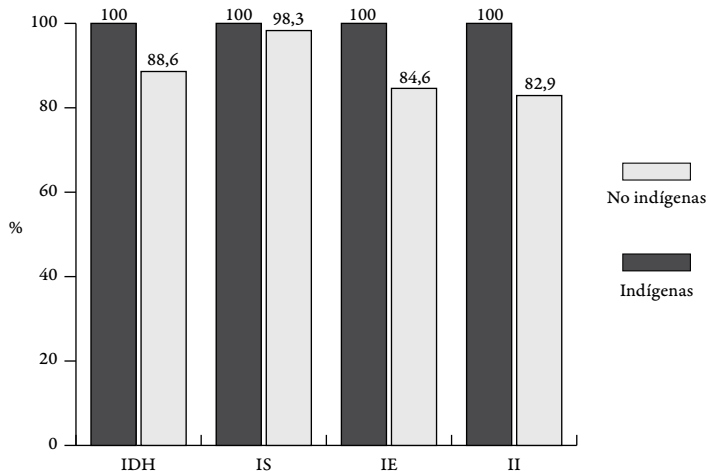
Grupo de población	IDH	IS	IE	II
No-indígenas	0,7628	0,7572	0,8330	0,6982
Indígenas	0,6761	0,7442	0,7050	0,5791

Fuente: PNUD 2010: 39.

Donde: IDH = Índice de Desarrollo Humano; IS = supervivencia infantil; IE = educación; II = ingreso.

**GRÁFICO 1**

Brechas de desarrollo por grupo de población



Fuente: PNUD 2010: 39.

Donde: IDH = Índice de Desarrollo Humano; IS = supervivencia infantil; IE = educación; II = ingreso.

Otros datos sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas son destacables. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en México durante el año 2010 fue de 154 decesos por cada 10.000 nacidos vivos. Pero surgen brechas de desigualdad al desagregar los datos entre los sectores poblacionales: la tasa de mortalidad infantil aumenta entre los indígenas a 228 decesos mientras que disminuye a 140 entre los no-indígenas (PNUD 2010: 55). Igual sucede con la desnutrición infantil crónica, pues la padecen el 38,7% de los niños indígenas mientras que solo aparece en el 12,5% de los niños no-indígenas; ello es, existe una cifra diferencial tres veces mayor (PNUD 2010: 65).

Las cifras en el sector salud, educación y trabajo no son mejores. Por ejemplo, el porcentaje nacional de derechohabientes a algún tipo de servicio de salud es de 46,9% pero solo el 27,3% de la población indígena accede a esos servicios. A su vez, 9,2% de los hombres y 10,1% de las mujeres no-indígenas cuentan con educación superior mientras que apenas el 3,2% de los hombres y el 2,9% de las mujeres indígenas han accedido a ella (PNUD 2010: 71). Además, la tasa de ocupación laboral de los indígenas correspondió al 46% mientras que la de los no-indígenas llegó al 48% (PNUD 2010: 57).

Un dato resulta revelador: la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México del año 2008, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI 2008), registra que el 93,9% de la población indígena está privada de al menos uno de los seis derechos sociales básicos: alimentación, educación, salud, seguridad social, servicios básicos y vivienda.

Las inopias en la población indígena y la brecha de desigualdad en comparación con la población no-indígena también se manifiestan en el ámbito del sistema político. Enfoquemos los pormenores en dos esferas: la representación y las políticas públicas. En primer lugar, los pueblos indígenas han sido históricamente subrepresentados en los espacios públicos de toma de decisiones.<sup>10</sup> Por ejemplo, en la legislatura LXI, correspondiente al período 2009-2012, solo fueron elegidos ocho diputados indígenas cuando, si nos atenemos al porcentaje de su población, les corresponderían 75 diputados. Es más, si tan solo considerásemos la geografía electoral el número de diputados indígenas sigue siendo deficitario pues, según la demarcación realizada por el Instituto Federal Electoral en 2005, existen en el país 28 distritos electorales indígenas (es decir, donde un 40% o más de la población es indígena).<sup>11</sup> Por el lado de las políticas

---

<sup>10</sup> En este punto conviene afirmar que, solo por mencionar tres de las diferencias que más reconocimiento público ha exigido en los últimos años, ni la condición étnica, ni el género, ni la preferencia sexual son condiciones suficientes para la eficacia política o la representatividad. Tanto la representatividad como la eficacia política, sobre todo esta última, dependen más de capacidades administrativas que de factores identitarios. Sin embargo, en el ejercicio de la representación existe una matriz teórica que apela a bagajes culturales e identitarios para proclamarse efectiva o, cuando menos, emblemática. Es por esta visión, y sobre todo para recalcar las dificultades que afrontan los pueblos indígenas para participar en la toma de decisiones públicas, que se examina la representación de los pueblos indígenas a partir del número de sus representantes.

<sup>11</sup> Las entidades con distritos electorales indígenas son Campeche (1), Chiapas (4), Guerrero (1), Hidalgo (2), Estado de México (1), Oaxaca (8), Puebla (3), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (1), Veracruz (3) y Yucatán (3).

públicas,<sup>12</sup> México cuenta con un historial destacado en el enfoque dirigido a los pueblos indígenas. De hecho, como ha destacado Meentzen (2007), de los países latinoamericanos con mayor población indígena, México es el país donde ha existido una política de Estado dirigida a los pueblos indígenas de mayor plazo, con instituciones especializadas y con el presupuesto más amplio de la región. Sin embargo, las políticas públicas son insuficientes y también reflejan la desigualdad entre los sectores poblacionales. Así, por ejemplo, los recursos asignados a la población indígena en México representaron en promedio alrededor del 1,5% del gasto programable total en el período 2000-2008, cuando la población indígena corresponde a cerca del 15% de la población total en el país (PNUD 2010: 79).

Hemos visto que el IDH de los indígenas es considerablemente más bajo que el de los no-indígenas pero el presupuesto programado el año 2009 para el desarrollo social de la población indígena representó solo el 27,5% de todo el presupuesto asignado. Igual sucede con los presupuestos programados para educación y salud hacia los pueblos indígenas: solo implican respectivamente el 13,6% y el 6,4% de los presupuestos totales asignados (PNUD 2010: 79). Resulta por demás muy ilustrativo que solo hasta el año 2009 se presentó el programa para el desarrollo de los pueblos indígenas, el instrumento rector para las políticas públicas federales dirigidas a los pueblos indígenas válido para el período gubernamental 2007-2012.

Además, como documentó el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en México —como en otros países latinoamericanos con población indígena— las instituciones que prestan servicios públicos están diseñadas de tal manera que proporcionan servicios principalmente a ciertos sectores de la población y excluyen total o parcialmente o proporcionan servicios de menor calidad a los pueblos indígenas. Esta característica la distinguió al percatarse de que una concentración mayor de servicios se encuentra disponible para las personas de ingresos más altos en las áreas urbanas. Él nombró a esta actividad como «discriminación institucional» y la definió como la discriminación a los pueblos indígenas en la distribución de bienes socialmente

---

<sup>12</sup> En el presente texto se define «políticas públicas» como el conjunto de acciones tomadas por una entidad política institucionalizada con el objetivo de intervenir en el espacio público (*policy*) donde lo característico son las interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político (*public*).

valiosos, es decir, los servicios generales necesarios para mantener o mejorar adecuados niveles de vida en materia de salud, educación, vivienda, tiempo libre, medio ambiente, etcétera (STAVENHAGEN 2008).

Evidentemente, la discriminación tiene matrices culturales y se refleja cotidianamente en relaciones interpersonales. En México existe una profunda ignorancia, mitos y estereotipos que predominan en gran parte de la población y sirven como base para la discriminación hacia los pueblos indígenas. Como se registra en una investigación nacional al respecto (CDI 2006), la percepción de la imagen del indígena entre el grueso de la población en México se basa en información vaga y parcial pues se les identifica con los campesinos, con la pobreza en general o con un pasado glorioso. Al mismo tiempo, existe una fuerte estigmatización hacia los indígenas pues se les califica en general como «atrasados» o «marginados».

Pero no solo la discriminación interpersonal e institucional atenta contra los pueblos indígenas. Como se ha patentizado en numerosos informes,<sup>13</sup> en los últimos años se han acrecentado los episodios de violencia hacia las comunidades indígenas. Estas agresiones tienen que ver en su mayoría con disputas relacionadas con el dominio y extracción de los recursos naturales (de amplios yacimientos en tierras y territorios habitados por indígenas). Ello afecta los derechos de los pueblos indígenas en dos sentidos generales. En primer lugar, excluyendo a los pueblos indígenas de los procesos de decisión sobre el permiso de acceso a sus territorios y a la extracción de sus recursos naturales. En segundo lugar, poniendo en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas ya que, como resultado de la explotación de los recursos naturales, generalmente se producen efectos perniciosos en sus territorios, lo que trastoca las formas de producción y provoca la expulsión de los pueblos indígenas de sus hábitats. Por si fuera poco, cuando los afectados deciden oponerse a dichas actividades extractivas, las respuestas gubernamentales suelen caracterizarse por la intimidación, la represión, el encarcelamiento y hasta el asesinato de los indígenas (lo que se conoce como «criminalización de la protesta social»<sup>14</sup>).

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, los informes anuales del International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) titulados «El Mundo Indígena», donde se expone el panorama de los indígenas en el mundo desglosado por país. Los informes desde el año 2000 se encuentran disponibles en: <<http://www.iwgia.org/publicaciones/anuarioel-mundo-indigena>>.

<sup>14</sup> Como ha afirmado el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Una de las deficiencias más graves en la protección de los derechos humanos en los últimos años es la tendencia a la utilización de las leyes

Resumiendo, la situación general de los pueblos indígenas se caracteriza como de pobreza económica, discriminación cultural, desigualdad social y exclusión política. Es decir, nos encontramos ante una *indigenización de la marginación*; como se afirma en un informe del Banco Mundial (HALL & PATRINOS 2005), ser indígena aumenta las probabilidades de una persona de ser pobre, discriminada y excluida.

Tal situación ha afectado indefectiblemente a la ciudadanía de los pueblos indígenas en los tres ámbitos del concepto identificados previamente en el apartado teórico: los derechos, la participación y la identidad. Por el lado de los derechos, porque la constante violación de estos, o su incumplimiento en la práctica, vulnera —o cuando menos, cuestiona— la membresía de los pueblos indígenas a su *politeia* nacional. Por el lado de la participación, porque el sistema y las instituciones políticas inhiben la participación institucional de los pueblos indígenas y, de esa forma, incentivan una participación más contestataria. Finalmente, por el lado de la identidad, porque debido al Estado monoétnico<sup>15</sup> que aún prevalece en el país sigue vigente el argumento enunciado por Florescano (2001) de que los pueblos indígenas han renunciado a su condición étnica porque la ciudadanía se ha definido fundamentalmente por un criterio homogéneo de nacionalidad.

La tríada de elementos deficitarios de la ciudadanía de los pueblos indígenas es también factor explicativo del surgimiento de movimientos y demandas indígenas. Estos, a partir de la politización de identidades, han reivindicado el reconocimiento de derechos específicos basados en las diferencias étnico-culturales como una forma de eliminar el carácter monoétnico del Estado, la sociedad y el sistema político, y ampliar así el *corpus* político de la ciudadanía. Es decir, la negación de sus derechos en la práctica, la ausencia de su participación efectiva por canales institucionales y la reclusión de su identidad estimuló a los pueblos indígenas a realizar acción colectiva con carácter movilizador a través de acciones no convencionales (participación) para llevar al espacio público sus diferencias étnico-culturales (identidad) como argumento para demandar el

---

y de la administración de justicia para castigar y criminalizar las actividades de protesta social y las reivindicaciones legítimas de las organizaciones y movimientos indígenas en defensa de sus derechos» (STAVENHAGEN 2008: 85).

<sup>15</sup> La formación del Estado en México y en América Latina se fundamentó en el ideal de una nación homogénea donde se mantuvo la estructura colonial de los indígenas, sobre todo el modelo tutelar; es decir, considerarlos como «no aptos para gobernarse». Para profundizar en ello, véase Aparicio (2005).

reconocimiento y la efectividad de prerrogativas que fortalezcan su membresía a la comunidad política nacional (derechos).

La ciudadanía como categoría en constante definición por su binomio de inclusión/exclusión ha recibido un fuerte impulso de ensanchamiento en México por parte de los pueblos indígenas. Son estos los últimos actores que han invocado su «derecho a tener derechos», a participar con sus particularidades culturales y a tener la certeza jurídica de sus diferencias. Aunque esas reivindicaciones han generado frutos (como los amplios debates y el reconocimiento de derechos indígenas), en la ampliación de la ciudadanía todavía quedan aristas conceptuales y brechas institucionales por resolver para la confección de una ciudadanía con capacidad de inclusión de las diferencias de los pueblos indígenas en el sistema político y las instituciones públicas.

### 3. DILEMAS DEL «DERECHO A TENER DERECHOS» DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Gracias a las furibundas movilizaciones que campearon por la década de 1990 y, sobre todo, a la consolidación de un régimen internacional que aboga por la defensa y protección de los pueblos indígenas,<sup>16</sup> se ha edificado un marco jurídico-normativo<sup>17</sup> de derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional. Ello ha implicado modificaciones conceptuales a este al pasar de un sistema estadocéntrico y focalizado en el punto de vista occidental a uno basado en los derechos humanos y abierto a la pluralidad de culturas.<sup>18</sup> Así, actualmente se admite explícitamente que salvaguardar a los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de derechos de ejercicio colectivo es un

---

<sup>16</sup> Siguiendo a Martí (2004: 373-374), los regímenes internacionales se pueden definir como reglas del juego acordadas por los actores (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) en la arena internacional, las cuales delimitan el rango de comportamientos legítimos en un contexto específico. En el caso del régimen internacional de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, este se ha conformado en tres fases. La primera, ubicada durante los años 70 y 80, significó el afianzamiento de una masa crítica de organizaciones que introdujeron el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda internacional. La segunda fase, llevada a cabo entre las décadas de 1980 y 1990, se caracterizó por la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional. Finalmente, la tercera etapa, llevada a cabo actualmente, es la del cumplimiento de los tratados y del diseño e implementación de políticas específicas (MARTÍ 2004).

<sup>17</sup> En el presente texto se le agrega el adjetivo de *normativo* al marco jurídico internacional para adoptar el enfoque de Higgins (1994), para quien el Derecho Internacional no son solo reglas sino sobre todo un sistema normativo orientado a la consecución de valores comunes.

<sup>18</sup> Un esclarecedor análisis sobre las transformaciones del derecho internacional con respecto a los pueblos indígenas se encuentra en Anaya (2005).

imperativo de los derechos humanos. De manera que no resulta temerario afirmar que, a pesar de las querellas teóricas, políticas y jurídicas en las que se hallan inmersos, los derechos de los pueblos indígenas ya forman parte de los campos temáticos que establecen los comportamientos y discursos legítimos en la arena internacional.<sup>19</sup> El «derecho a tener derechos» para los pueblos indígenas, entonces, está amparado en el derecho internacional, concretamente en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (C169) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), las fuentes formales de los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas se fundamentan en el derecho a la libre determinación (también conocido como de autodeterminación), el cual se define básicamente como el derecho de un pueblo a estructurarse política, social, económica y culturalmente sin injerencias externas.<sup>20</sup> La autodeterminación se compone de seis dimensiones: política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa. Estas dimensiones remiten, en el caso de los pueblos indígenas, a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados:

[...] la dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa. (OLIVA 2005: 237)

Las seis dimensiones del derecho de autodeterminación, las mismas que buscan responder a las demandas que han esgrimido los pueblos indígenas, forman el núcleo de contenido de derechos de los pueblos indígenas y se pueden encontrar tanto en el C169 como en la DNUDPI.

---

<sup>19</sup> Tómese como ejemplo el caso de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, la cual fue votada en contra por las delegaciones gubernamentales de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En general, estos países dijeron oponerse a asuntos particulares de la Declaración pero señalaron apoyar su «espíritu». No obstante, en el año 2010 los cuatro países que votaron en contra de la Declaración manifestaron públicamente su adhesión a la misma, de manera que actualmente la Declaración es ya reconocida unánimemente por la comunidad internacional.

<sup>20</sup> La interpretación, vinculación y aplicación del derecho a la libre determinación en relación con los pueblos indígenas ha estado sujeta a espinosos debates. Para conocer más discusiones sobre el derecho a la libre determinación en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas, véase Anaya (2005: 135-174), Anaya (2010), Berkey (1992: 75-83), Oliva (2005: 234-257). Sobre las discusiones filosófico-jurídicas al respecto, véase Ansuátegui Roig (2001), Chacón Rojas (2005).

El marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas ha tenido una amplia resonancia en México, al menos en el ámbito declarativo, pues el país se ha mostrado favorable tanto al C169 (fue el segundo país en ratificarlo) como a la DNUDPI (además de votar a favor, su delegación fue una de las promotoras de dicha declaración en la Asamblea de Naciones Unidas). En el caso de su estructura jurídica, el artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aborda específicamente los asuntos de los pueblos indígenas y señala la composición pluricultural de la Nación sustentada en sus pueblos indígenas, a la par que los define como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los derechos de los pueblos indígenas que enuncia específicamente el artículo 2.º de la Constitución mexicana son diez: derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, derecho a la autoadscripción, derecho a la autonomía, derecho a la libre determinación, derecho a aplicar sus sistemas normativos internos, derecho a la preservación de la identidad cultural, derecho a la tierra y al territorio, derecho de consulta y participación, derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado y derecho al desarrollo.<sup>21</sup>

Al extender el análisis de los derechos de los pueblos indígenas a las entidades integrantes del país surgen profundas desproporciones pues, amén del trato específico (en algunos casos son únicamente disposiciones legales declarativas), solo 22 de las 32 entidades reconocen todos o algunos de los diez derechos considerados en la Constitución del país (véase el cuadro 2).

---

<sup>21</sup> Aunque en este texto solo se analiza el caso de la Constitución Política, la legislación mexicana incluye más especificaciones sobre los derechos de los individuos y comunidades indígenas. Para conocer en detalle la legislación federal mexicana en materia indígena revítese CDI (2007: 112-143).



**CUADRO 2**  
Diagnóstico del reconocimiento de los derechos indígenas en las entidades de México

Derechos reconocidos en la CPEUM	CI69 OIT	Aguas Calientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Edo. de México	Michoacán	Morlos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Queretaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas				
Reconocimiento como pueblo indígena	x	x	x	x	x		x	x			x				x	x	x	x	x		x	x		x				x									
Autoadscripción	x	x			x					x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Libre determinación y autonomía		x			x			x		x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Aplicar sus sistemas normativos internos	x	x			x			x		x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Preservación de la identidad cultural	x	x			x			x		x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Tierra	x	x			x				x	x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Consulta y participación	x	x			x			x		x	x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado	x				x			x			x				x	x	x	x	x		x	x		x													
Desarrollo	x	x			x			x		x	x		x		x	x	x	x	x		x	x		x													

Fuente: CDI 2007: 105.

Aun cuando el Estado mexicano ha sido permeable al marco jurídico-normativo internacional de derechos de los pueblos indígenas, la construcción de instituciones congruentes con dichos derechos es todavía un horizonte que se vislumbra lejano debido a dos limitaciones en el país: las lagunas jurídicas y la brecha de implementación.

En primer lugar, si bien es cierto que el resguardo de diversos derechos indígenas en la legislación mexicana representa una ventaja jurídica para los pueblos indígenas, esta resulta limitada cuando se examina su alcance a la luz del espíritu del marco jurídico-normativo internacional y de los desarrollos jurídicos en otras arenas. Concretamente, el mayor obstáculo es que a los pueblos y comunidades indígenas en México no se les reconoce como sujeto de derecho con personalidad jurídica sino como entidades de interés público; esto es, según el ordenamiento jurídico mexicano, que al considerar a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público se les limita su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer derechos:<sup>22</sup>

En el caso de pueblos y comunidades indígenas, su mención y definición en la Constitución Federal no basta para probar su existencia legal, se requiere la manifestación expresa del legislador para conformar entidades de derecho público que gocen de personalidad y capacidad jurídica plenas, con todas las consecuencias legales inherentes: no solo capacidad de goce (como en el caso de las entidades de interés público) sino, más acabadamente, capacidad de ejercicio (elemento inmanente al sujeto de derecho público). Mientras esto no suceda su existencia no puede ser probada legalmente y por lo tanto no pueden contraer obligaciones ni ejercer sus derechos como entidad colectiva. (CDI 2007: 32)

Vinculado también al factor de las lagunas jurídicas se puede mencionar el derecho a la libre determinación y la autonomía, pues aunque la Constitución del país reconoce tales derechos no establece mayores especificaciones que permitan determinar las modalidades de su ejercicio. Así, dada la ausencia de desarrollos normativos y reglamentarios, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía se queda en un ámbito declarativo.

---

<sup>22</sup> Las «entidades de interés público» se definen como los sujetos que encarnan el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y están protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. A su vez, los «sujetos de derecho público» se definen como un órgano o persona jurídica que ha sido creada por ley o por decreto con plena capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones (CDI 2007: 33).

Emerge entonces la paradoja de que leyes que deberían promover los derechos de los pueblos indígenas, en realidad los restringen.

La segunda limitación de los derechos de los pueblos indígenas en México es el vacío entre la legislación y las prácticas políticas, administrativas y jurídicas del país; situación que fue catalogada como «brecha de implementación» por el Primer Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (STAVENHAGEN 2008). Ello quiere decir que la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas (que es limitada, como ya se revisó en los párrafos previos) no logra reflejarse en la cotidianidad de los derechohabientes, con lo que se genera un hueco entre el nivel formal y el ámbito real.<sup>23</sup>

Llegados a este punto conviene resumir que, aun siendo condición necesaria, la mera adopción del marco jurídico-normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas en México no ha sido condición suficiente para asegurar la membresía de los indígenas a su *politeia* mediante la ampliación de una ciudadanía universal a una con capacidad de inclusión de las diferencias. Como hasta acá se ha descrito, un primer ámbito de conflictos en el proceso del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas tiene que ver con un nivel que se podría catalogar como «estructural-institucional». Detallemos la idea. Por definición, todo nuevo derecho genera si no nuevas concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas, al menos sí una reformulación de las existentes. En el caso de los derechos de los pueblos indígenas en México, el proceso ha sido incompleto pues la adopción del marco respectivo, si bien ha sido precedido de un debate intenso (reformulación de concepciones normativas), no ha estado amparado ni de una profundización de los derechos adoptados mediante la instrumentación de figuras legales que los hagan efectivos, la reglamentación de los mismos o su transversalización en otros ámbitos (diseños institucionales), ni tampoco de la creación o fortalecimiento de mecanismos que coadyuven a su implementación (prácticas político-administrativas).

---

<sup>23</sup> En su análisis sobre los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones latinoamericanas, Bartolomé Clavero advierte una brecha entre lo que legalmente se reconoce y su aplicación, pues las reformas legales han enunciado derechos pero la mayoría no ofrecen mecanismos vinculantes. Clavero identifica que México es el país donde la distancia entre la letra y la práctica es abismal: «México es el caso de brecha mayor entre la proclamación de principios y el diseño de posibilidades. Resulta una distancia insalvable para la propia Constitución» (CLAVERO 2006: 38).

La esfera estructural-institucional no es el único ámbito de conflictividad en la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la estrategia del «derecho a tener derechos». Un segundo nivel conflictivo, acaso más complejo, emerge ineludiblemente: el de las interacciones sociales, los bagajes culturales y la estructura sociopolítica; ámbitos que, para el caso que se analiza, son factibles de agruparse en un nivel que puede catalogarse como de «operatividad». Efectivamente, no es suficiente con establecer o reformular concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas desde los poderes públicos para cumplimentar los derechos de los pueblos indígenas, pues tal proceso debe asegurarse en última instancia en el espacio donde los derechos humanos se vivifican: la base social, entre los titulares de los derechos reconocidos y quienes no lo son.

Sinteticemos el contexto aludido para fortalecer el argumento expuesto. En resumen, los derechos de los pueblos indígenas son fruto de demandas esgrimidas precisamente por los titulares de estos derechos; así, una vez aceptado que su situación desventajosa se ha debido a exclusiones sustentadas en la discriminación por diferencias étnicas, tienen el objetivo de reparar tales injusticias y salvaguardar la distintividad de los pueblos indígenas otorgándoles derechos de ejercicio colectivo respaldados en el derecho a la libre determinación. Es esta la formulación que aboga por el «derecho a tener derechos» para fortalecer la ciudadanía de los pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas, extensión o periferia de los derechos humanos, no son universales sino destinados a un derechohabiente específico que no es homogéneo, no es objetivamente identificable,<sup>24</sup> ni habita en espacios plenamente delimitados. El titular de los derechos de los pueblos indígenas es

---

<sup>24</sup> La identificación de los pueblos indígenas se enfrenta a diversos problemas de denominación debido a que es una categoría que pretende definir, con ciertas características generales, a un sector de la población mundial que posee una amplia gama de particularidades; ya no digamos entre los individuos que conforman un pueblo, sino entre las propias comunidades que en teoría integrarían un pueblo o que comparten alguna lengua. No obstante, según se desprende del C169, la tendencia en el Derecho Internacional es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno subjetivo. Los primeros se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad, la que vincula ambos hechos (el histórico y el actual). Así, «se identifica como pueblos indígenas a aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El criterio subjetivo se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena, esto es, que descienden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias» (YRIGROYEN 2008: 3). Así, la autoidentificación (el elemento subjetivo) es el criterio determinante para identificar a los pueblos indígenas.

heterogéneo, de tipificación subjetiva y con interacción constante entre quienes no gozan de tales derechos. Además, en él se concentran los niveles más agudos de pauperización económica, exclusión política, desigualdad social y discriminación cultural, perjuicios que ha recibido precisamente por sus características étnicas. De manera que el titular de los derechos de los pueblos indígenas es un beneficiario complejo que, valga la redundancia, complejiza el ejercicio de sus derechos.

En un escenario como el planteado, ¿cómo reconocer al titular de los derechos, por ejemplo, en las áreas urbanas, espacio donde se concentran la migración, la mixtura de etnicidades y la discriminación hacia los indígenas? Nuevamente en el espacio urbano, ¿no les será más fácil a los indígenas, como de hecho sucede ampliamente, renunciar a sus marcadores culturales (como la lengua) para adoptar los dominantes como estrategia de supervivencia y, de esa forma, renunciar en parte a uno de sus derechos? O, en caso de reivindicar ese derecho, ¿cómo se podrá hacer efectivo el derecho a la lengua, por ejemplo, de un hablante de Cucapá, una de las lenguas con menos hablantes en México? ¿Además, qué sucede con las personas que no se autoidentifican como indígenas y que además se oponen a los derechos de los pueblos indígenas al considerarlos «derechos especiales» que atentan contra el principio de igualdad («todos iguales ante la misma ley»)?

El escenario tampoco es más fácil en el espacio rural o en municipios con mayor porcentaje de población indígena, pues la cada vez más vasta heterogeneidad del colectivo en cuestión impide la unanimidad y dificulta el consenso. Son numerosos los casos donde se confrontan actores para reivindicar un mismo derecho o que se denuncia que la implementación de uno de ellos vulnera los derechos de una de las partes.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Tomemos un caso tan solo para ejemplificar las problemáticas enunciadas. En el municipio de Chicomuselo, en el Estado de Chiapas, hubo un movimiento en contra de una mina que comenzó a operar en la región el año 2005. Una parte fundamental de los argumentos esgrimidos por los opositores se sustentaba en el derecho de los pueblos indígenas tanto a la tierra, territorio y sus recursos naturales, como en el derecho a la consulta previa. Hubo habitantes de Chicomuselo que no se opusieron a la mina porque recibieron beneficios de la misma, tales como remuneraciones o empleo. Evidentemente, tales condiciones generaron discrepancias entre los habitantes. Lo peculiar del caso es que, según los datos del Censo de 2010, en Chicomuselo solo el 0,6% de su población habla alguna lengua indígena y únicamente el 0,27% se considera como indígena.

Como se ha analizado, el fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México, mediante su «derecho a tener derechos» es —con perdón de la simpleza— un proceso complicado y confuso que demanda un accionar intrincado y laborioso. Filosófica, histórica y hasta políticamente puede reconocerse la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, el problema emerge (inclusive de manera colérica) cuando tales derechos deben incorporarse al marco jurídico-político del país y vivificarse al interior de sus sociedades. ¿Cómo es el proceso de ciudadanización de los pueblos indígenas mediante la efectividad de sus derechos colectivos en un país plurinacional pero con instituciones y sistemas políticos, económicos, sociales y culturales aún reacios a la inclusión de la pluralidad étnica? Así como ha sido en México: escaso, titubeante y más simulado que efectivo.

#### 4. LA CIUDADANÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO: LA PARADOJA IRRESUELTA

Parece evidente pero no lo es. Así que conviene puntualizarlo. A partir de argumentos provenientes de politólogos se puede definir a la ciudadanía como el estatus expresado en derechos, prácticas y marcadores identitarios que institucionaliza la relación de la persona o los grupos de la sociedad con el Estado para avalar su condición de membresía a una *politeia*. No importan ni los espacios temporales ni las fronteras conceptuales entre el liberalismo, el republicanismo o el comunitarismo, ciudadanía es una categoría que alude inevitablemente a la relación de las personas entre estas o con el poder político. Puede ser mediante derechos, con participación activa o reivindicando las identidades, pero se es ciudadano en interacción con otros y solo en el espacio público. Aun desde las prácticas y los enfoques que demandan una mayor inclusión, ciudadanía es un estatus que establece diferencias. No es que la ciudadanía no haya podido resolver el binomio inclusión/exclusión, es que ese binomio es básico para su conceptualización.

Así que por un lado hay un estatus en constante redefinición que institucionaliza la relación de las personas con el poder político y que, en cuanto tal, define a quienes pueden o no pueden acceder a dicho estatus. Pero por otro lado existe un sector poblacional que se ha caracterizado por no tener o tener un bajo nivel de ese estatus en los tres ejes que lo definen: derechos, participación

e identidad. Para subsanar tal exigüidad, ese sector poblacional, los pueblos indígenas, ha recurrido a la politización de sus identidades y a la participación —tanto convencional como no convencional— para reivindicar su «derecho a tener derechos». ¿Cuál ha sido el resultado de esa tentativa de expansión de la ciudadanía universal a una diferenciada en México? Básicamente, limitado pues aunque el sistema jurídico ha sido permeable al marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas y en el sistema político se han producido debates al respecto, no ha habido creación o reformulación de diseños institucionales y prácticas político-administrativas que coadyuven a la implementación de tales derechos. Y, ante todo, la operatividad de los derechos de los pueblos indígenas se ve menoscabada tanto por la complejidad que sobreviene al intentar tipificar al titular de los derechos como por los conflictos que surgen entre los derechohabientes y los que no lo son.

Así, la ciudadanía de los pueblos indígenas en México se enfrenta a ámbitos de conflicto estructural-institucional y de cotidianidad; es decir, dilemas de concepción y operatividad de los derechos de los pueblos indígenas tanto en las instituciones estatales como en la sociedad misma. Pero ante todo hay un aspecto que debe considerarse, pues influye esencialmente en el proceso de mayor inclusión de los pueblos indígenas a su *politeia*. Es algo que parece evidente pero que conviene ser subrayado: la apelación a una categoría homogeneizadora para incluir las diferencias étnicas.

Como acertadamente recuerda Ochman, «la ciudadanía se presenta como una categoría unificadora y homogeneizante, que históricamente ha servido para establecer exclusiones hoy inaceptables» (OCHMAN 2006: 299). La ciudadanía en cuanto estatus de membresía aspira a ser universal e igualitaria y es por eso que el proceso de universalización e igualdad implicó, si no la negación de las diferencias, por lo menos sí su reclusión al espacio privado. Así lo ciudadano, que en sus inicios fue recludo al ámbito de lo público y en pleno amasiato con lo estatal, es regulado por órganos instituidos del poder político. «Se es ciudadano cuando se procura traducir las demandas de reconocimiento —frecuentemente fundamentadas con el discurso de derechos inherentes— en regulaciones legales vigentes», analiza oportunamente Ochman (2006: 300).

Ciudadanía aparece, pues, como la estructura a modificar y la herramienta para hacerlo; lo que hay que arreglar y con lo que debe arreglarse. Entonces,

una paradoja. Y cuando se examina más profundamente emergen otras contradicciones: las instituciones que han relegado las diferencias étnicas al ámbito privado son las que ahora deben salvaguardarlas en el ámbito público. Los poderes públicos que han tutelado, los sistemas políticos que han excluido y los sistemas socioculturales que han estigmatizado a los pueblos indígenas ahora deben reconocerlos como sujetos de derecho.

Es solo una hipótesis sin comprobación empírica pero tal vez ese sea el punto nodal de la cuestión: los atascos, limitaciones y oposiciones a los que se ha enfrentado la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante el «derecho a tener derechos» tal vez provengan de su paradoja irresuelta. De demandar mayor reconocimiento de las diferencias étnicas precisamente con la categoría con la que estas han sido excluidas.

La ciudadanía debe buscar la inclusión y acomodo de las diferencias en el espacio público. Esa es una demanda legítima y hasta imprescindible para la gobernabilidad de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo, si nos atenemos a las evidencias, el proceso de reforzamiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la adjudicación de derechos de ejercicio colectivo, iniciado formalmente en 1989 con la promulgación del C169, ha sido problemático e insuficiente. Tal vez es solo cuestión de tiempo para que la implementación de derechos coadyuve al necesario fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Pero en ese transcurso es indispensable identificar con mayor atinencia los términos principales del proceso y las interpelaciones que surgen al respecto. El presente texto tuvo el objetivo de coadyuvar a esto último.

#### ABREVIATURAS UTILIZADAS

C169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Educación
II	Ingreso
IS	Supervivencia infantil



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia

- 2009 «El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: ¿tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?». En: ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia; Daniel OLIVA MARTÍNEZ & Nieves ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES (eds.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata, pp. 213-232.

ANAYA, James

- 2005 *Los pueblos indígenas en el Derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- 2010 «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración». Disponible en: <<http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=3539>> [consultado el 29/04/10].

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (ed.)

- 2001 *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid: Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid.

APARICIO WILHELMI, Marco

- 2005 «Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina». En: APARICIO, Marco (coord.). *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*. Girona: Universitat de Girona, pp. 323-340.

ARENDT, Hannah

- 1974 *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

BELLO, Álvaro

- 2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: CEPAL, GTZ.

BENÉITEZ ROMERO, María Benita

- 2004 *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

BENGOA, José

2000 *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: FCE.

BERKEY, Curtis

1992 «International Law and Domestic Courts: Enhancing Self-Determination for Indigenous Peoples». *Harvard Human Rights Journal*. Harvard Law School, vol. 5: 65-94. Massachussets.

BOTTOMORE, Tom

1992 «Citizenship and social class, forty years» En: MARSHALL, Thomas y Tom BOTTOMORE. *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press.

CDI-COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2006 *Percepción de la imagen del indígena en México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo*. México D.F.: CDI.

2007 *La vigencia de los derechos indígenas en México*. México D.F.: CDI.

CHACÓN ROJAS, Oswaldo

2005 *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*. México D.F.: UNAM / UNACH.

CLAVERO, Bartolomé

2006 «Derecho y cultura: el derecho humano a la cultura propia». En *Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea*. Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. México D.F.: SRE, pp. 29-40.

DAES, Erica-Irene

1995 *Note by the UNWGIP Chairperson-Rapporteur on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples*. United Nations. Disponible en: <<http://cwis.org/fwdp/International/indigdef.txt>> [consultado el 17/04/07].

DE LA PEÑA, Guillermo

1999 «Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'». En: OLVERA, Alberto (coord.). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México D.F.: COLMEX, pp. 283-303.

FLORESCANO, Enrique

2001 *Etnia, Estado y Nación*. México D.F.: Aguilar.

HALL, Gillete & Harry PATRINOS

2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Bogotá: Mayol Ediciones.

HIGGINS, Rosalyn

1994 *Problems and Process: International Law and How We Used It*. Oxford: Clarendon Press.

HOPENHAYN, Martín

2002 «Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización». En: CALDERÓN, Marco Antonio; Willem ASSIES & Ton SALMAN (comps.). *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: IFE / COLMICH.

INEGI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA

2008 *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*. México: INEGI.

KYMLICKA, Will & Wayne NORMAN

1997 «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía». *Revista Ágora*. Cuaderno de Estudios Políticos, año 3, n.º 7, pp. 5-42. Buenos Aires.

MARTÍ I PUIG, Salvador

2004 «Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global». En: MARTÍ I PUIG, Salvador & J. SANAHUJA (coords.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 367-398.

2007 «Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?». En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 127-148.

MEENTZEN, Ángela

2007 *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

OCHMAN, Marta

2006 *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad.* México D.F.: Porrúa / Tecnológico de Monterrey.

O'DONNELL, Guillermo

1993 «Estado, democratización y ciudadanía». *Revista Nueva Sociedad*, 128: 62-88. Caracas.

OLIVA MARTÍNEZ, Daniel

2005 *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos.* Madrid: CIDEAL.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique

2002 «Ciudadanía y definiciones». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 25: 177-211. Alicante.

PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2010 *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades.* México D.F.: PNUD.

STAVENHAGEN, Rodolfo

2008 *Los pueblos indígenas y sus derechos.* México D.F.: UNESCO.

VAN COTT, Donna Lee

2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics.* Nueva York: Cambridge University Press.

VELASCO, Juan Carlos

2005 «La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural». *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, 33: 191-206. Madrid.

VELASCO CRUZ, Saúl

2003 *El movimiento indígena y la autonomía en México.* México D.F.: UNAM.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel

2008 «De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación». *Foro sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves

- 2004 «El movimiento indígena en América Latina: de “objeto” a “sujeto”». En: MARTÍ I PUIG, Salvador & José María SANAHUJA (coords.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 35-52.

[Sobre el autor]

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Mexicano. Es Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabaja en la actualidad en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son los temas de derechos de los pueblos indígenas, participación y políticas públicas.