



Informe especial

sobre los derechos de las comunidades indígenas
residentes en la ciudad de México

▶ 2006-2007



Informe especial
sobre los derechos de las comunidades indígenas
residentes en la ciudad de México
▶ 2006-2007



Fotografía de portada (detalle): Eugenio Camarillo López

Primera edición, 2007

D. R. © 2007, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

ISBN: 978-970-765-095-4

Impreso en México *Printed in Mexico*

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción (párrafos 1-53)	11
A. Contexto general de los derechos colectivos e individuales de las personas indígenas residentes en la ciudad de México	11
B. Antecedentes y justificación	13
C. Objetivos y delimitación del informe	14
1. Objetivos centrales	14
2. Delimitación	16
D. Definición del sujeto de derecho	16
E. Metodología	18
F. Estructura del informe	19
I. La ciudad pluricultural y el reconocimiento de las comunidades indígenas residentes (párrafos 54-190)	21
A. La presencia indígena en la ciudad de México	21
B. Reforma constitucional y nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado	25
C. Indicadores socioeconómicos	29
D. La reproducción de las instituciones sociales, políticas y culturales de las comunidades residentes	39
II. Marco legal de los derechos indígenas en el Distrito Federal (párrafos 191-281)	44
A. El reconocimiento internacional de los derechos colectivos	45
B. El núcleo de los derechos indígenas:	48
1. Derecho de autoadscripción o conciencia de identidad	49
2. Derecho a la libre determinación y autonomía	50
3. Derecho de participación, consulta y consentimiento	53
4. Derecho a la igualdad y no discriminación	55
III. Diagnóstico de los derechos de las comunidades indígenas residentes y sus integrantes (párrafos 282-434)	60
A. Derechos civiles y políticos	61
1. Derecho a no ser molestado ni discriminado	61
2. Derecho a la jurisdicción del Estado. Debido proceso y reconocimiento de la diferencia cultural	64
3. Derechos civiles. Documentos de ciudadanía y atención diferenciada	70
B. Derechos económicos, sociales y culturales	72
1. Salud, educación y medios de comunicación	72
a) Salud	72
b) Educación	73
c) Medios de comunicación	75
2. Derecho a la vivienda y derecho al patrimonio	76

3.	Derecho a un trabajo lícito y remunerado. Extorsión de comerciantes y servidumbre de empleadas del hogar	79
a)	Comercio en vía pública	79
b)	Empleadas del hogar	81
C.	Derechos colectivos	84
1.	Autonomía y personalidad jurídica de las comunidades residentes	84
IV.	Balance de la agenda legislativa y las políticas públicas en materia indígena del gobierno del Distrito Federal (párrafos 435-543)	87
A.	La agenda legislativa en materia de derechos indígenas	87
B.	Políticas de gobierno del Distrito Federal	89
1.	Políticas de la administración actual	90
a)	La Sederec y la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal	90
b)	El Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas	92
2.	Políticas de vivienda y de salud	94
a)	Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos	94
b)	Programa de Vivienda Social	95
3.	Política de registro extemporáneo para indígenas	96
4.	Educación	97
5.	Desarrollo económico	98
6.	Capacitación y formación	99
7.	Procuración de justicia	100
a)	Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas	101
8.	Corresponsabilidad social indígena	103
9.	Convivencia intercultural	103
	Conclusiones (párrafos 544-554)	106
	Propuestas (párrafos 555-582)	108
	Bibliografía	112
	Anexos	
A.	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989	117
B.	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	123

Presentación

La ciudad de México, como cualquier metrópoli actual, es diversa, compleja y, desafortunadamente, llena de disparidades. Una de las deudas históricas que aún se tiene es lograr la igualdad sustantiva entre las personas que se encuentran en ella, de ahí que deba plantearse un reto impostergable: poder avanzar en el respeto y garantía de los derechos humanos de personas y colectividades que han sido relegadas y discriminadas.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) no es ajena a tal situación. A lo largo de su trayectoria, ha atendido algunas violaciones a los derechos humanos de la población indígena del Distrito Federal,¹ sin embargo, también ha podido atestiguar que los casos sobre este tema son menos que los recibidos sobre otras temáticas; además, son insuficientes dada la magnitud de los problemas que enfrentan los indígenas en la capital del país.

Ante tales circunstancias se evidenció la necesidad de iniciar una serie de acciones para conocer y atender, de manera más profunda e integral, los derechos humanos de los indígenas en la ciudad de México, en sus dos aspectos: colectivo e individual.

Entre las acciones que ha implementado la CDHDF, destaca la creación de la Cuarta Visitaduría en octubre de 2006. Su personal se encarga de atender, entre otras quejas, las de peticionarios y peticionarias cuya presunta violación sea a sus derechos indígenas (es decir, por su condición de tales). La inclusión de ese rubro en el mandato de tal visitaduría obedeció al compromiso de la CDHDF de hacer visibles los derechos de esta población y de brindar atención especializada a las personas peticionarias.

Aunado a lo anterior, en noviembre de 2006 se realizó la primera audiencia pública denominada *Los derechos humanos de la población indígena migrante de la ciudad de México*. En ella participaron académicos, servidores públicos y, de manera muy especial, población indígena del Distrito Federal y de la zona conurbada que realiza vida social, académica, laboral o de otra índole en el Distrito Federal. Cada participante dio a conocer, de viva voz y de primera mano, sus experiencias y reivindicaciones sobre el tema. Para el encuentro se siguió una metodología similar a la que utiliza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su formato de audiencias públicas. La experiencia fue tan exitosa que se ha vuelto a utilizar un formato similar para documentar informes especiales sobre personas con discapacidad y comunidades LGBTI del Distrito Federal.

Además, la CDHDF en su interés por que los derechos indígenas sean prioritarios en las agendas gubernamentales e institucionales, se ha dado a la tarea de iniciar quejas de oficio, llevar a cabo talleres de sensibilización a autoridades, organizar reuniones con autoridades locales y participar en aquellas en las que pueda incidir en el reconocimiento y respeto a los derechos indígenas.

A pesar de tales acciones, el trámite de quejas y la emisión de algunas recomendaciones que dan cuenta de problemas estructurales han sido insuficientes para evidenciar los retos que aún enfrentan las autoridades del gobierno del Distrito Federal respecto de la población indígena residente en el Distrito Federal. El resultado de tal respuesta es el presente informe especial.

En primer lugar, hay que advertir que aunque toda la población indígena tiene rasgos culturales semejantes, se ha decidido abordar este sujeto colectivo de derechos que está emergiendo en las urbes: la

¹ Por ejemplo, ha emitido al respecto las Recomendaciones 8/2002 y 5/2004, desarrolladas en el cuerpo del presente informe.

comunidad residente indígena urbana.² Ello no significa que la CDHDF haga a un lado la situación de los derechos de los pueblos originarios del Distrito Federal, la cual, sin duda, deberá ser materia de otro informe especial.

En segundo lugar, debe quedar claro que este informe se limita a analizar los derechos humanos de estas comunidades y personas indígenas que recurrentemente son violados, asimismo, se ha intentado retomar algunos derechos propiamente indígenas.

La conclusión de la CDHDF entorno al diagnóstico sobre la situación de los derechos indígenas en el Distrito Federal es que ésta es desoladora: la gran invisibilidad de lo indígena urbano, la ignorancia de las formas comunitarias de vida y organización de los indígenas en la ciudad, y el desconocimiento de su existencia, presencia y vida son sólo algunos problemas que se deben resolver para poner fin al sinnúmero de estereotipos que, lejos de contribuir a su correcto reconocimiento, reproducen prácticas discriminatorias hacia estas comunidades y sus derechos.

La investigación de este informe abarca dos años (2006-2007) y pretende hacer una aproximación a la realidad de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México. Además, con las recomendaciones que en él se emiten, se indica a las autoridades capitalinas de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, una agenda todavía pendiente.

El esfuerzo de esta investigación no se habría logrado sin el apoyo de actores sociales, gubernamentales y académicos que hicieron posible este informe especial. Por ello, queremos agradecer profundamente al equipo que organizó la primera versión del informe: Marina Patricia Jiménez Ramírez, Giovan Jiménez Ramírez, Yolanda Castro Apeza y Ana Isabel Soto Ramírez, a todas ellas, un agradecimiento fraternal; también al relator especial sobre los derechos fundamentales y libertades de los pueblos indígenas de las naciones unidas, Rodolfo Stavenhagen, por sus comentarios y recomendaciones al informe; al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en especial al entonces director académico, Ernesto Isunza Vera, y a Virginia Molina y Ludy, profesora-investigadora, por sus aportaciones y críticas de fondo a la estructura e hipótesis de trabajo del presente informe. A Pablo Yanes, servidor público en la ciudad y militante de la causa indígena, por sus aportes y valiosa contribución con la versión inédita de su tesis de maestría. A todas las autoridades de la ciudad que con sus respuestas a las entrevistas y cuestionarios, así como en la audiencia sostenida con ellos, aportaron información valiosa.

Al interior de la Comisión también se agradece la participación del Consejo por su compromiso, sugerencias y recomendaciones. Resulta oportuno hacer un reconocimiento para la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos por su iniciativa, acompañamiento y observaciones a este trabajo. De igual modo, un reconocimiento profundo al trabajo de la Cuarta Visitaduría que, además de aportar su profesionalismo en la coordinación e investigación, conformó el equipo final que redactó la versión definitiva del informe.

Mención y agradecimiento aparte merece la decisiva contribución de Yuri Alex Escalante Betancourt en la realización de este informe especial, porque sin su participación este informe hubiera sido muy difícil de lograr.

² Recordemos que hoy en día el sujeto colectivo de derecho es el pueblo indígena, conformado por comunidades y personas físicas, independientemente de su residencia y que también pueden ejercer derechos.

De manera muy especial, esta Comisión desea agradecer a las personas indígenas que con su voz han dado cuerpo sustancial a este esfuerzo. A ellos y ellas está dedicado este informe con la esperanza de que les sea de gran utilidad.

Por último, hay que señalar que este informe especial seguramente hará aportes al Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que diversos actores en la ciudad están elaborando y, además, será un punto de partida para construir la nueva y anhelada relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, que quedó pactada en 1996 en los llamados Acuerdos de San Andrés.

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
Presidente de la CDHDF

Introducción

A. Contexto general de los derechos colectivos e individuales de las personas indígenas residentes en la ciudad de México

1. Una queja o reclamo permanente de las personas indígenas que viven en la ciudad de México consiste en que la sociedad capitalina, tanto habitantes en general como personal de instituciones públicas, piensa que los pueblos originarios del país y sus integrantes no son originarios de esta ciudad. Esto se debe a que el grueso de la población capitalina considera que las personas que pertenecen a un grupo étnico son gente del campo o migrantes transitorios que no reproducen su cultura en la urbe y que sólo viven en la ciudad de manera temporal, y que, en caso de quedarse, se asimilan al estilo de vida metropolitano.

2. Muchos habitantes de la capital tienen la convicción de que ser indígena resulta incompatible con las condiciones de vida urbana y, en consecuencia, no pueden ser miembros plenos de la ciudad (“ciudadanos”) a menos que renuncien a sus prácticas culturales. En otras palabras, se considera que no tienen derecho a reproducir en este territorio su identidad ni mucho menos sus instituciones sociopolíticas.

3. Un reflejo contundente de estos prejuicios son los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 2004: de acuerdo con ella, 40% de las personas estaría dispuesto a organizarse para evitar que cerca de su lugar de residencia se establezca un grupo étnico.¹ Asimismo, 42.9% de las personas entrevistadas estuvo de acuerdo con la afirmación siguiente: “Los indígenas tendrán siempre una limitación social, sus características raciales”.²

4. Lamentablemente esta no es la única manifestación de exclusión a la presencia indígena de la ciudad. En innumerables ejemplos de actitudes y comportamientos se les restringe el libre tránsito en espacios públicos y privados; se les condicionan o niegan servicios; se les desconocen sus formas de organización y, en general, se les menoscaba el derecho a gozar, en las mismas condiciones, de los derechos básicos que tienen tanto cualquier persona como los colectivos. Dicho en otras palabras, se les discrimina y segrega sistemáticamente en la ciudad por su origen o pertenencia étnica.

5. En la primera audiencia pública convocada por la Comisión de Derechos del Distrito Federal en noviembre de 2006 con el fin de obtener información directa de las personas y comunidades objeto de análisis, se escuchó todo tipo de quejas sobre actos etnofóbicos e intolerantes contra personas, familias, grupos, asociaciones y formas colectivas de organización conformadas por indígenas.³

¹ Sedesol, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación 2004*, accesible en <<http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/imgmedia/PENSDEM-ResultGrales.pdf>>.

² *Ibid.*, p. 30 (cabe señalar que la afirmación mencionada fue la segunda más votada, después de: “Mientras más religiones haya habrá más conflictos entre las sociedades”).

³ Dichos actos provienen incluso de servidores públicos y autoridades locales que, como se verá con más detalle en el capítulo III, atentan contra los principios básicos de diversos derechos humanos individuales y colectivos reconocidos internacionalmente y en nuestra propia Constitución Política.

6. Especialmente grave resulta la estigmatización y criminalización de sus prácticas colectivas (habitar, trabajar, convivir en grupo) que, de manera persistente, son relacionadas con formas ilegítimas o ilícitas de proceder, a pesar de que ello contraviene el derecho de libre asociación y manifestación de las personas así como el derecho a mantener sus propias formas de organización y libre determinación reconocidos en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales ratificados por México, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁴ (en adelante, Convenio 169) y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas⁵ (en adelante, Declaración de Naciones Unidas).

7. Como se puede ver, las organizaciones y comunidades indígenas no sólo no cuentan con el derecho colectivo de personería jurídica como sucede en otros lugares del país, sino que, además, habitantes y autoridades de la ciudad de México contribuyen a deslegitimar, invisibilizar e incluso penalizar sus instituciones y prácticas sociales, políticas, económicas y culturales, como se precisará en su momento.

8. Por todo lo anterior, existe en la ciudad de México una situación adversa que impide que las comunidades indígenas residentes y sus integrantes gocen ampliamente de sus derechos colectivos e individuales reconocidos por el marco constitucional y legal mexicanos. Parte de esta responsabilidad recae en el gobierno del Distrito Federal, el cual, pese a los esfuerzos y primeros pasos encaminados a solucionarlos, no ha logrado aplicar todas las medidas políticas y administrativas que la norma le exige para remediar los problemas sustantivos.

9. Ante esta situación, el presente informe intenta llamar la atención sobre la necesidad de que se reconozcan y garanticen los derechos de los pueblos indígenas y sus integrantes a fin de que se ratifique su validez universal y no se restrinjan o anulen por el hecho de pretender ejercerlos en el contexto de la ciudad. Desde la libertad de circulación o la libertad de expresión hasta la libre asociación o la libre determinación de las comunidades deben ser garantizadas y respetadas por los ciudadanos y funcionarios capitalinos, con el fin de que la ciudad pueda avanzar hacia la eliminación total de la exclusión o discriminación de las personas y grupos que radican en el territorio.

10. De no hacerlo, se estarían menoscabando varios de los derechos contemplados en la legislación mexicana, lo cual pone en entredicho el postulado inicial de la Constitución que en el artículo 1º dispone a la letra que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece”.

11. Hay otro reto en el reconocimiento de los derechos humanos de este sector, y es que los capitalinos en general y el gobierno local en lo particular deben estar conscientes de que la integralidad de los derechos contempla tanto el ámbito individual como el colectivo. En consecuencia, oponerse a que los indígenas hagan una vida urbana reivindicando su identidad grupal, condicionar la atención desconociendo sus propias maneras de organizarse o descalificar su intención de asentarse en cualquier

⁴ El Convenio 169 fue ratificado por el Estado mexicano el 5 de septiembre de 1990.

⁵ La Declaración fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, en su resolución A/RES/61/295. Tal documento fue adoptado por 144 Estados a favor, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, la Federación Rusa, Samoa y Ucrania). Para mayor información, véase <<http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm>>.

parte del territorio nacional (en este caso la capital del país), contraviene el derecho colectivo fundamental a la autonomía de los pueblos contemplado en la Constitución.

12. En síntesis, las comunidades y las personas indígenas radicadas en la ciudad de México encuentran serios obstáculos para poder gozar de sus derechos humanos, tanto los que como personas les corresponden, como los que colectivamente les han sido reconocidos.

13. Por eso, a lo largo de este informe se resaltaré la necesidad de fortalecer una ciudad pluricultural en consonancia con los derechos constitucional e internacionalmente reconocidos. Las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para respetarlos y garantizarlos, pero también deben trabajar en la construcción de una institucionalidad acorde con la diversidad urbana, a fin de que se combatan los prejuicios, la discriminación y la grave percepción que la sociedad y los funcionarios públicos tienen sobre los indígenas residentes en el Distrito Federal.

B. Antecedentes y justificación

14. De acuerdo con su ley, la CDHDF tiene, entre otros objetivos, “La protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”⁶ y, con este informe, enfoca este gran objeto a los derechos indígenas, “Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”,⁷ es decir, en la dimensión individual y colectiva.

15. Sobre este tema, la CDHDF se ha ocupado de la situación de los y las indígenas que viven en el Distrito Federal en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México 2000-2004*, coeditado con el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria O. P., A. C. Asimismo, la Comisión ha emitido las Recomendaciones 8/2002⁸ y 5/2004⁹ relativas a violaciones a los derechos humanos de indígenas radicados en la ciudad de México.

16. Además, la Comisión ha emitido diversos pronunciamientos y comunicados de prensa, y ha publicado varios artículos en su revista oficial (*DFENSOR*) sobre este tema.¹⁰

17. A través de estos documentos, recomendaciones, quejas y datos recogidos por la CDHDF, se llegó a la determinación de ir más allá de los incidentes particulares de violación a los derechos humanos de indígenas y elaborar un informe especial que diera cuenta de la situación de los derechos humanos de las comunidades residentes en el Distrito Federal.

⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 2º, párrafo primero.

⁷ *Ibid.*, artículo 2º, párrafo segundo.

⁸ La Recomendación 8/2002 se refiere a la detención de una pareja que fue separada de sus hijos por haber sido presuntos responsables del delito de explotación de menores cuando pedían ayuda económica en la colonia Polanco. En el interrogatorio inicial, el Ministerio Público no les proporcionó traductor y luego tuvieron que esperar 15 días para que les devolvieran a sus hijos por una aplicación excesiva de la ley ya que los papás no tenían consigo las actas de nacimiento de sus hijos.

⁹ Esta recomendación evidencia la cadena de errores cometida por las autoridades policíacas y ministeriales que finalmente causó la muerte de un menor de edad. La víctima fue detenida por un presunto robo y remitida al Reclusorio Norte a un área de confinamiento especial en la cual fue golpeada por otros menores. Debido a las lesiones y negligente atención, falleció en el Hospital General Xoco.

¹⁰ Otras acciones y referencias pueden consultarse en la página electrónica de la Comisión, <www.cd hdf.org.mx>.

18. A diferencia de los pueblos originarios indígenas asentados en los alrededores de la ciudad, que de cierta manera tienen ganado su lugar en el territorio e imaginario del Distrito Federal, se llega a tratar a las comunidades de residentes como extraños o extranjeros, con derechos de ciudadanía minorizados y segregados en muchos aspectos de la sociedad capitalina.

19. Visto lo anterior, se consideró plenamente justificada la necesidad de: “Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos”, a la que está facultada la Comisión. Para tal propósito se convocó a la mencionada audiencia pública, donde se recabaron quejas y denuncias de violación de los derechos colectivos e individuales de las comunidades residentes y sus integrantes.

20. Los resultados de esta audiencia confirmaron no sólo la gravedad y reiteración de la violación de derechos humanos a esta población, sino también los estereotipos que se siguen reproduciendo. Esta información representa un invaluable aporte para la elaboración de este informe especial, con el que se cumple una de las atribuciones de la Comisión:

Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos.¹¹

C. Objetivo y delimitación del informe

1. *Objetivos centrales*

21. El respeto de los derechos indígenas depende, en gran medida, de una reingeniería social y política e, incluso, de la actualización del marco normativo en sintonía con las demandas indígenas contempladas en los Acuerdos de San Andrés,¹² y en los instrumentos asumidos y avalados por el Estado mexicano a nivel internacional. No obstante, para este informe también se han revisado las prácticas cotidianas de los servidores públicos y los actores sociales con las y los indígenas metropolitanos. Gracias a esto se pudo visualizar cómo se manifiesta la discriminación estructural detrás de las conductas particulares.

22. Este informe no parte del supuesto de que el respeto de los derechos humanos y la eliminación de la discriminación es una mera cuestión formal o legal, sino que toma en cuenta que las normas son expresión de valores, principios y fines que se propone una sociedad. En consecuencia, el objetivo del *ombudsman* y de sus recomendaciones no sugiere únicamente el cumplimiento mecánico de las normas, sino también el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos mediante la modificación progresiva de normas e instituciones y por lo tanto de valores y decisiones apegados a los nuevos imperativos que demanda una nación pluricultural.

23. En consecuencia, una tarea central del informe será también considerar la percepción y aspiraciones de los sujetos que integran dicha pluralidad. De ahí que en esta evaluación se haya considerado

¹¹ Ley de la CDHDF, artículo 17, fracción VI.

¹² Los llamados Acuerdos de San Andrés se explican en los párrafos 100-103 y 192-193.

de suma importancia conocer el punto de vista del actor. Esto servirá de censor para calibrar la percepción sobre el respeto a los derechos humanos y para saber si dichos derechos cumplen con el valor de dignidad que el sujeto estima como los más adecuados a su forma de vida.

24. Esta Comisión tiene la convicción que los derechos humanos no pueden materializarse íntegramente si no están al alcance de todos los miembros de la sociedad. Si un sector de ella resulta excluido, toda ella se lastima, lesiona y escinde, pues no logra el principio democrático de participación de todos sus miembros en el goce de los bienes materiales y sociales que ella posee.

25. Es verdad que tratándose de garantías individuales y de derechos sociales, los indígenas por lo general se encuentran en una situación grave, pero también es un problema que debe resolverse el no limitar los derechos a su dimensión individual, sino poder gozar de la integralidad de los derechos que le dan sustento a sus aspiraciones, ya que a partir de la sistemática negación de sus derechos como pueblos y el desconocimiento de sus diferencias culturales como personas, se agudiza la violación de todos sus derechos.

26. No es que la pobreza, la educación deficiente u otros índices de desarrollo humano carezcan de prioridad, por el contrario, estos factores, agravados por lo regular en los pueblos indígenas, difícilmente serán superados si no se atienden las demandas colectivas desde una visión de derechos humanos holista y realista.

27. Así pues, el informe se concentrará en describir y hacer algunas recomendaciones sobre el estado actual de las comunidades indígenas residentes y de sus integrantes mediante la revisión de los derechos indígenas vigentes en el ámbito nacional, local, constitucional o internacional.

28. El propósito último del informe es que a partir de la legislación y de las quejas y percepciones presentadas por los propios afectados, se haga una descripción del estado de la cuestión en materia de comunidades indígenas residentes y sus integrantes, así como las medidas políticas, legislativas y administrativas que tendrán que emprender las instituciones capitalinas para redefinir la ciudad desde un marco de convivencia intercultural.

29. Dicha convivencia se tiene que dar entre individuos, pero sobre todo entre el gobierno capitalino y las instituciones colectivas de los pueblos, pues como dijo el actual relator especial sobre los derechos fundamentales y libertades de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen:

La igualdad de derechos de los individuos no es más que una ilusión si esta igualdad es negada por diversas circunstancias a las colectividades a las que estos individuos pertenecen. Y, por el contrario, la igualdad de derechos de las colectividades étnicas resulta entonces condición necesaria (pero tal vez no suficiente) para el ejercicio de las libertades y derechos individuales [...] *Los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros.*¹³

¹³ Rodolfo Stavenhagen, "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", en *Nueva Antropología*, núm. 43, México, 1992, p. 92. (Subrayado del autor.)

2. Delimitación

30. Ante el gran reto de la ciudad de México para lograr una sociedad libre de prejuicios y discriminación motivados por razones de origen étnico, la CDHDF considera prioritario elaborar el presente informe, que tiene como propósito fundamental dar cuenta del estado en que se encuentran ciertos derechos colectivos e individuales de las personas indígenas que han venido a residir en la ciudad de México.

31. En virtud de ello, no se pretende hacer un repaso exhaustivo del conjunto de derechos que a nivel internacional, nacional y local son aplicables a los indígenas. Aunque todos los derechos son relevantes, universales, indivisibles e interdependientes, en esta investigación se enfatizarán algunos de los derechos específicos que, como pueblos y como individuos portadores de instituciones y prácticas culturales diferentes, se les deben reconocer y respetar.

32. En consecuencia, la selección de los problemas que trata el presente informe se debe, en gran medida, a la información obtenida de las quejas presentadas ante este organismo, así como de las denuncias públicas y reivindicaciones históricas mencionadas en las audiencias realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para escuchar las voces de las personas y comunidades afectadas.¹⁴

33. Empero, el diagnóstico que se presenta en el capítulo III de este informe estaría incompleto si no viniera acompañado de una explicación sobre las características de las comunidades residentes en el Distrito Federal y de recomendaciones específicas con el fin de que se respeten y garanticen los derechos de este grupo social en el Distrito Federal.

34. Las recomendaciones, por tanto, están dirigidas a los tres poderes del Distrito Federal, aunque sobre todo al jefe de gobierno, con la finalidad de que se adopten las medidas necesarias para modificar el marco normativo y se amplíen y garanticen los derechos indígenas; al mismo tiempo, para que se transformen y adecuen las políticas públicas dirigidas a las comunidades indígenas residentes para tener una atención adecuada a su especificidad.

D. Definición del sujeto de derecho

35. Un asunto capital en la elaboración de las recomendaciones consiste en definir el sujeto de derecho al que se enfoca el presente informe, ya que de su falsa o desinformada concepción se tergiversan sus derechos fundamentales y se desvaloriza su dignidad como sujetos diferenciados. A lo largo del informe se irá comprendiendo a qué se refiere el concepto *comunidades residentes*, pero, en principio, es importante diferenciarlas de los *pueblos originarios*. Si a unos u a otros les aplicamos un concepto genérico, se confundirían sus necesidades y circunstancias específicas, y se correría el riesgo de borrar a las primeras, pues tradicionalmente sólo se ha hablado de las que están asentadas en la periferia de la ciudad y que son las que de una u otra forma han recibido atención.

¹⁴ La CDHDF reconoce que la orientación a la que se enfoca el informe deja de lado a otros sujetos y actores indígenas que viven en circunstancias muy delicadas, por ejemplo niñas y niños en situación de calle, indígenas no asociados a organizaciones ni comunidades, migrantes de reciente incorporación a la ciudad y otros. No obstante, tales problemas continuarán siendo atendidos por esta Comisión a través de la investigación de quejas –presentadas o iniciadas de oficio–, la emisión de los pronunciamientos respectivos y otras herramientas.

36. Las comunidades indígenas residentes se fueron conformando a lo largo del siglo XX a raíz de los intensos flujos migratorios a la ciudad de México y a que ha sido su voluntad permanecer en la ciudad y reconstituir en ella sus culturas e instituciones. A lo largo de varias generaciones han adaptado sus formas de vida a la capital mediante redes, organizaciones y otras formas de organización sociopolítica que se detallarán más adelante.

37. Sus formas de adaptarse a la ciudad son variadas y viven cotidianamente interactuando con la sociedad mayoritaria, pero se distinguen de los llamados pueblos originarios ya que éstos se encuentran en la periferia desde tiempos inmemoriales y tienen una base territorial propia.

38. La conceptualización que se hará de las comunidades residentes es un aspecto vital pues tampoco se debe confundirlos con los migrantes internos,¹⁵ sean temporales (que sólo vienen a trabajar un tiempo y regresan a sus comunidades) o en tránsito (que vienen a realizar gestiones, compras o pensando en trasladarse a un lugar más lejano). Las comunidades residentes asumen que son parte de la ciudad, es su voluntad residir en ella y reproducir sus formas de vida comunitaria.

39. Otra concepción incorrecta sobre los indígenas que viven en la ciudad de México es que son *desplazados internos o forzosos*. De acuerdo con tal denominación, se considera que llegaron forzosos por las malas condiciones de vida en sus comunidades de origen, pero sólo sería posible usar esta categoría si dichos indígenas buscaran una protección especial sólo mientras encuentran condiciones de vida favorables, mientras superan una emergencia o hasta que haya condiciones para el regreso a sus hogares originales. Como resulta obvio, los indígenas residentes en el Distrito Federal tienen la voluntad de permanecer en la ciudad y desean que se hagan valer los derechos fundamentales de la Constitución y leyes vinculadas, pero no las del derecho humanitario que por su naturaleza son coyunturales.¹⁶

40. Esta categoría es muy similar a la definición de *grupo vulnerable* que de manera equívoca ha sido aplicada a los pueblos indígenas y sus miembros. Al igual que los desplazados, las personas o grupos en situación de vulnerabilidad requieren de una protección especial por parte del Estado y, como se verá en su momento, el reclamo histórico de los pueblos indígenas es ejercer sus derechos y decidir su propio destino, no que el Estado los proteja o interfiera de manera paternalista en los asuntos que les competen. Es cierto que puede haber personas indígenas en esta situación, por ejemplo niños indígenas en situación de calle o migrantes en tránsito, pero, como colectividad o grupo, los pueblos indígenas no se definen por ello ni lo reclaman.

41. Los pueblos y comunidades indígenas están definidos por la Constitución y otros instrumentos internacionales. Como el presente informe está dedicado a ellos, es de vital importancia asentar cómo están definidos legalmente, subrayando de nuevo su voluntad de autodeterminarse y no ser pro-

¹⁵ Esta Comisión no es ajena al término *migrante* utilizado por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (de la cual el Estado mexicano es parte). En ella se establece que es necesario que una persona se encuentre fuera del Estado del cual es nacional. No obstante, para efectos de este documento, nos referiremos a las personas migrantes internas como aquellas que han dejado su lugar de residencia para la búsqueda de “mejores oportunidades” de vida laboral.

¹⁶ En este sentido, vale la pena recordar el segundo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en el cual se definen las personas sujetas de tal protección:

2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

regidos: “Son 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”.¹⁷

42. En este sentido, no se les debe considerar *minorías*, ya que los pueblos indígenas en términos legales no tienen menos derechos que otros sectores de la población (como sí ocurre con los refugiados: *v. gr.* menonitas o guatemaltecos). Sociológica y políticamente los pueblos indígenas han sido minorizados y disminuidos en sus derechos, pero esto es producto de la discriminación y la subordinación, no de su condición inherente. Ante esta situación, el presente informe pretende alentar el fin de esta inferiorización y exclusión.

43. Las comunidades de residentes o de radicados –como también se autodenominan sus propios miembros– tienen su fundamento legal en las disposiciones constitucionales mencionadas líneas arriba y también en el propio Estatuto del Distrito Federal. Este ordenamiento hace la distinción entre dos tipos de ciudadanos: los originarios nacidos en la ciudad y los avecindados que tienen más de seis meses radicando en la capital. En tal caso, las comunidades de radicados estarían conformadas por indígenas que han nacido en el Distrito Federal y por quienes han decidido radicar permanentemente.

44. En concreto, los indígenas, según la Constitución, están definidos sólo como pueblos y comunidades. La primera, es decir, los pueblos, es una categoría genérica y adscriptiva mediante la cual los descendientes de la población originaria designan su conciencia de identidad o pertenencia a un grupo histórico diferente al resto de la nación (por ejemplo, el pueblo maya). En el caso de las comunidades, el concepto se refiere a las formas concretas de organización sociopolítica que les proporcionan la posibilidad de actuar en unidad y solidaridad, como se verá en el capítulo I.

E. Metodología

45. Uno de los mandatos que por ley debe seguir la CDHDF en sus actuaciones y procedimientos es que éstas se realicen “Procurando en la medida de lo posible el contacto directo y personal con los quejosos” (artículo 5º). Por ello, y sin demérito de los testimonios recogidos en las quejas presentadas ante este organismo, la Comisión retomó la experiencia de instancias internacionales para realizar audiencias públicas, con el fin de escuchar de manera directa la voz y el sentir de los indígenas y de otros denunciantes.¹⁸

46. El formato utilizado para recoger los testimonios se basó en experiencias similares realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁹ y consistió en ofrecer a todos los par-

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2º, párrafo segundo.

¹⁸ Además de personas indígenas asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, particulares y funcionarios públicos.

¹⁹ Esta instancia internacional es conocida por convocar a audiencias públicas para conocer de manera directa las afectaciones que viven las partes afectadas por no tener respetados o garantizados sus derechos. Las audiencias públicas también han sido relevantes para que la Comisión Interamericana tenga información actualizada sobre la situación de los derechos en un país o región específicos, con el fin de que la CIDH tenga elementos para fiscalizar o pronunciarse. En definitiva, las audiencias han servido para que las partes interesadas tengan un papel central y preponderante en la intervención ante esta instancia internacional.

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 59 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La Comisión podrá celebrar audiencias por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada. La decisión de convocar a las audiencias será adoptada por

ticipantes intervenciones que permitieran agotar todos los temas o puntos que quisieran tratar; de ahí que la sesión se prolongara del 23 de noviembre de 2006 hasta el día siguiente.

47. Asimismo, es importante señalar que la Comisión tuvo la oportunidad de sostener una reunión con diversas autoridades del gobierno del Distrito Federal de la administración actual y pasada como: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y autoridades reguladoras de comercio en vía pública.²⁰ Ello fue esencial para obtener mayor información y analizarla de manera armónica con lo recogido en la audiencia pública ya mencionada.

48. Además, se entrevistó a diversas personas y organizaciones y se recurrió a la consulta de documentos de otros eventos y consultas públicas que se citan a lo largo del informe, como el Encuentro de Organizaciones Indígenas de la Ciudad de México auspiciado por esta Comisión y cuya memoria se publicó en 1998. También se tuvo la oportunidad de asistir a la Consulta Pública hacia el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2006-2012, convocada por el gobierno capitalino el pasado 25 de mayo de 2007. Además, se consultó bibliografía de investigadores especializados en indígenas urbanos.

49. Como se podrá constatar a lo largo del texto, la recuperación y centralidad que debe tener el punto de vista del actor (en este caso las y los indígenas) es trascendental no sólo para allegarse de referencias directas y proporcionar objetividad al informe, sino que también es parte de un ejercicio democrático encaminado a que la voz de los interesados no sea suplantada por terceros.

F. Estructura del informe

50. El informe consta de cuatro capítulos. En el capítulo I: *La ciudad pluricultural y el reconocimiento de las comunidades indígenas residentes* (párrafos 54-190), se da cuenta del proceso histórico de la conformación indígena que ha vivido la capital del país hasta nuestros días y se trata de explicar cómo en las nuevas condiciones urbanas, dichas comunidades indígenas residentes siguen reproduciendo sus formas comunitarias de vida y organización. Asimismo, se aborda la nueva relación que exigen con el Estado y la sociedad, en tanto son parte de los pueblos indígenas del país.

51. El capítulo II: *El marco legal de los derechos indígenas en el Distrito Federal* (párrafos 191-281), hace alusión a los derechos indígenas reconocidos en la entidad federativa pero, sobre todo, explica los derechos colectivos fundamentales para los pueblos indígenas y, por ende, para las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, pero que aún no se han reconocido, como el derecho de autoadscripción o conciencia de identidad; el derecho a la libre determinación a través de la autonomía organizativa y el derecho de participación, consulta y consentimiento, entre otros.

el presidente de la Comisión, a propuesta del secretario ejecutivo". Asimismo, tales audiencias tendrán por objeto "recibir información de las partes con relación a alguna petición, caso en trámite ante la Comisión, seguimiento de recomendaciones, medidas cautelares, o información de carácter general o particular relacionada con los derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA" (artículo 60).

²⁰ La reunión con tales funcionarios se llevó a cabo el 29 de noviembre de 2006. Tiempo después, se obtuvo información de la Fiscalía Especializada para la Atención de Personas Indígenas, la Secretaría de Desarrollo Social y Equidad para las Comunidades (Sederec) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

52. En el capítulo III: *Diagnóstico de los derechos de las comunidades indígenas residentes y sus integrantes* (párrafos 282-434), las comunidades indígenas toman la palabra y hablan sobre sus experiencias en lo que debería ser el respeto a sus derechos humanos en general y sus derechos indígenas específicos. Hablan sobre los derechos civiles y políticos; el derecho a la libertad de tránsito y derecho a no ser molestado; de la etnofobia pública; el derecho a un trabajo lícito y con garantías laborales; el derecho al debido proceso y reconocimiento de la diferencia cultural; a la educación, vivienda y salud con perspectiva indígena; el derecho a ser reconocidos como comunidades; y a nombrar a sus autoridades propias, en fin, el derecho a la autonomía organizativa.

53. El capítulo IV: *Balance de la política pública y legislativa* (párrafos 435-543), es un balance de las políticas públicas emprendidas por el gobierno del Distrito Federal y retoma la agenda legislativa de la Asamblea Legislativa, ambos casos, en materia indígena. Resalta los cambios estructurales que la actual administración ha llevado a cabo y evalúa su impacto en las comunidades indígenas residentes. Al final se lanza una serie de recomendaciones que tienen como finalidad el mejor cumplimiento de los derechos humanos de las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal.

I. La ciudad pluricultural y el reconocimiento de las comunidades indígenas residentes

54. El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la composición pluricultural de la nación dada la presencia originaria de los pueblos indígenas: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Este predicado constitucional no hace distinciones entre una nación rural, fronteriza o urbana, sino que afirma que la nación, entendida como totalidad, es pluricultural. En este sentido, como cuestión de principio, no pueden establecerse territorios donde se suspendan los mandatos constitucionales, mucho menos en la ciudad de México, que por su fundación, por su nombre, por su desarrollo histórico y por su conformación actual, se apega sin duda alguna a este principio legal.

55. Los preceptos de la Carta Magna no son meras frases enunciativas o descriptivas, sino que tienen un carácter prescriptivo y constitutivo, en el sentido de que establecen cómo deben ordenarse las relaciones entre sujetos.

56. La base constitucional permite que la convivencia entre los diferentes se haga posible. Por su parte, el Preámbulo de la Declaración de Naciones Unidas afirma que está “convencida de que el reconocimiento de los derechos indígenas fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe”.²¹

57. Por ello el papel de las dependencias y autoridades de gobierno capitalinas cobra importancia, pues, al ser entidades y servidores públicos, tienen mayor responsabilidad para hacer efectivo este imperativo pluricultural, en el entendido de que son los facultados para hacer valer la ley, es decir, no sólo deben respetarla y no contradecirla sino encauzarla y materializarla. Así, el principio que determina la composición pluricultural de la nación implica un cambio de valores y actitudes ante lo culturalmente diverso, y una nueva relación con los pueblos. Esto redefinirá al Estado y hará posible el pleno desenvolvimiento político y cultural de las comunidades.²²

58. La vigencia efectiva de la pluriculturalidad implica una aceptación conceptual o virtual de la diversidad, y en concordancia con ella, las instituciones del Estado deben asumir un papel activo para hacer valer los derechos individuales y colectivos que el marco legislativo contempla.

A. La presencia indígena en la ciudad de México

59. La presencia indígena dentro de la ciudad de México es inmemorial, a pesar de que la mayoría de la literatura sobre indígenas sostiene que esto comenzó a suceder a mediados del siglo XX, producto de las crisis del campo a la par del crecimiento industrial de la capital del país.²³ Por ello, en este

²¹ Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

²² Tal es el espíritu que guió los Acuerdos de San Andrés entre el gobierno federal y el EZLN, que provocaron la reforma del artículo 2° constitucional.

²³ Alberto Valencia Rojas, *La migración indígena a las ciudades*, México, Instituto Nacional Indigenista/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, p. 43.

apartado se pretende mostrar cómo emergió públicamente la imagen del indígena producto de la migración, y también se explicará cómo se borró dicha presencia a pesar de que en términos sociohistóricos ha estado permanentemente en ella.

60. En las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, una oleada de trabajadores llegó a la ciudad de México para incursionar en un mercado laboral muy diverso, dependiendo de su nivel de preparación. Algunos tuvieron una inserción exitosa en el comercio formal, como profesionales y como empleados de gobierno.²⁴ Otros se adhirieron a sectores más limitados, como la industria de la construcción, el trabajo doméstico, el ramo de los servicios y el empleo informal en la calle.²⁵

61. Desde entonces, la presencia indígena en la vía pública del Centro de la ciudad dedicada a actividades de subsistencia (en especial la venta de frituras y artesanías) llamó la atención de la población y las autoridades y provocó una incisiva respuesta: se trató de reubicarlos en mercados y de prohibir sus actividades con el fin de darle una imagen de modernidad a la ciudad.²⁶

62. El símbolo estereotipado y estigmatizado de esta presencia indígena en la urbe está representado por el personaje de la *India María*. Ella y su burro, prototipo de lo “tradicional”, mostraban en las pantallas de cine y televisión una anomalía inexplicable: el país modernizado era alterado por la diferencia cultural que hasta entonces pasaba inadvertida.²⁷

63. Pese a la contribución significativa de la mano de obra indígena en la expansión arquitectónica de la ciudad y en el apoyo en las cargas de trabajo doméstico, se inicia una política dirigida contra el comercio ambulante y los grupos de indígenas que habitan en el centro histórico.

64. Respaldadas en leyes de comercio y de urbanidad, las autoridades capitalinas emprendieron en varias ocasiones medidas persecutorias para desalojar a los indígenas e incluso expulsarlos de la ciudad. Cualquiera vendedora mazahua u otomí puede contar el hostigamiento de las famosas camionetas y policías que las arrastraban y levantaban con todo y sus mercancías.

65. En estos operativos la constante fueron los insultos y humillaciones a su condición étnica, se les aplicaban medidas como el corte de trenzas, el rocío de petróleo a sus productos y, aunque parezca increíble, la remisión a hospitales psiquiátricos.²⁸

66. En el caso de las personas indígenas que habitaban en el primer cuadro de la ciudad, el acoso de los vecinos, la intimidación de patrullas y las amenazas de llevárselos de la ciudad se convirtió en certeza cotidiana de la etnofobia que se fomentaba en la urbe.

²⁴ Robert Kemper, *Campesinos en la ciudad. Gente de Tzintzunzan*, México, Sepsetentas, 1976, p. 108.

²⁵ Lourdes Arizpe, *Indígenas en la ciudad de México. El caso de las Mariás*, México, Sepsetentas, 1975, p. 151.

²⁶ Leobardo Sánchez Piña, “Perfil ocupacional de la población indígena migrante de la ciudad de México: comercio ambulante”, en *Ce Acatl*, núm. 101, México, verano de 1999, p. 119.

²⁷ Fernando Guzmán, “Imágenes de migrantes indígenas en la televisión”, en Alicia Castellanos (coord.), *Etnografía del prejuicio y la discriminación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, pp. 115-141, recoge el sentir de los indígenas con respecto a la caracterización de la *India María*. Además de que es descrita como astuta e inteligente, el personaje reproduce los estereotipos y estigmas de inadaptación, protección, infravaloración del trabajo, rebeldía e ingenuidad que se tiene de los indígenas.

²⁸ Testimonio de Josefina Flores Romualdo, en CDHDF, *Encuentro de organizaciones indígenas de la ciudad de México*, México, 1998, p. 45. En la audiencia pública se hizo mención de que estos abusos continuaban, incluyendo la remisión a clínicas psiquiátricas (véase el capítulo III, párrafos 282-434).

67. Hoy, el rechazo social y legal denunciado en la audiencia pública y otros foros continúa con ciertos paralelismos, aunque con menos ahínco y violencia. La reforma política de la ciudad y el derecho a elegir a los gobernantes han implicado un acercamiento a los actores sociales y una disminución de las decisiones arbitrarias que les eran impuestas.

68. Sin embargo, mucho falta por recorrer para desbaratar las estructuras de discriminación y exclusión que impiden que las comunidades indígenas y sus instituciones representativas en la ciudad ocupen el espacio social y político que les corresponde. Para lograrlo, en primer lugar se debe tener claro cómo se originó y constituyó la metrópoli.

69. Una de las razones que alientan el rechazo a las diferencias culturales es el miedo a aceptar las cosas diferentes y, asimismo, la profunda ignorancia sobre la conformación y funcionamiento de la ciudad, tanto en el pasado como en el presente. Por ello, es fundamental hacer un poco de memoria histórica, y que ésta sea contada sobre todo por los que no han sido escuchados.

70. En la referida audiencia pública, Alberto Juan Castillo, del Movimiento por la Paz, recordó que los mazahuas conservan en su memoria la certeza de que siempre se han dedicado al comercio. Pero no sólo eso: también están convencidos de que ese comercio se ha dirigido a la gran urbe del valle de México (desde mucho tiempo antes de 1950), alimentándola y abasteciéndola con los productos y aportaciones de los pueblos aledaños.

71. Las palabras de Alberto Juan resaltaron la interdependencia histórica entre los pueblos originarios del país y la capital de la república. Aclara que aunque las mercancías traídas por la globalización han desplazado a los alimentos que llegaban del campo, ahora, la ciudad depende del abastecimiento de agua y de la mano de obra que proviene de los alrededores:

El pueblo mazahua es el que tiene una tradición de mucho más años en la ciudad de México. Ellos se acuerdan que cuando venían a la ciudad, al Centro de la ciudad de México, traían productos de sus comunidades de lo que ellos producían allá en su tierra y lo traían aquí y lo comercializaban [Esa] región es la [...] que más agua tiene en el país, es una región muy rica en bosques, y [...] es donde se capta la mayor parte del agua que viene a la ciudad de México y consumimos.

72. En este mismo orden de ideas, Iván Gomez César Hernández remonta la simbiosis pueblos-ciudad a la fundación de la capital del Virreinato. Dicho investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México señaló que esta circunstancia quedó plasmada fehacientemente en el escudo de la ciudad: un torreón y dos leones al centro indican que los españoles ocuparon la centralidad política de la ciudad. Varias pencas de nopal a su alrededor significan la persistencia de los pueblos confinados en los barrios y pueblos de la periferia dedicados al abastecimiento de la urbe.²⁹

73. Aunque sabemos que la estrategia de policía y buen gobierno de la Corona española ordenaba la separación entre españoles e indios, las fuerzas de la vida cotidiana impedían esta utópica segregación. La servidumbre, la mano de obra, los oficios y todas las actividades no administrativas, eran tarea de “los naturales” de la gran México-Tenochtitlán. La fusión étnica era tal que los virreyes borbónicos

²⁹ Intervención presentada en la Consulta Pública hacia el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2006-2012), organizada por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del gobierno del Distrito Federal, el 25 de mayo de 2007.

de fines del XVIII se dieron a la tarea de reordenar la ciudad bajo las nuevas ideas de la ilustración importadas de Europa.

74. No es aquí el lugar para referir toda esta gran transformación, pero baste con recordar, para los fines del informe, que el pensamiento liberal ilustrado se propuso desterrar los atavismos y costumbres del antiguo régimen. Por ello combatieron todas las manifestaciones populares, por “indecentes” y “relajadas” y fueron implacables con las instituciones que mantenían los pueblos, barrios y parcialidades indígenas.³⁰

75. Asimismo, no debe pasarse por alto que a partir de la llegada de los borbones y luego con la independencia de la República, los liberales se dan a la tarea de recuperar la ciudad, pero también reprimen la producción autóctona y desconocen la representatividad colectiva indígena. Lenta, pero sistemáticamente, inician las restricciones en la venta del pulque y la producción de los artesanos, mientras que en lo político se cancela la representación en el ayuntamiento de los barrios y parcialidades indígenas para designar diputados electos por voto universal.³¹

76. Es relevante mencionar que el régimen liberal, a diferencia del gobierno virreinal, cancela los derechos políticos que los pueblos tenían en la ciudad y suspende la ciudadanía de los individuos que fueran dependientes domésticos, iletrados y que no tuvieran propiedad. Dicho de otra manera, a partir del siglo XIX se canceló la posibilidad de participar y decidir colectiva e individualmente en la ciudad.³²

77. Aunque el México independiente proscribió la existencia legal del indígena y los ciudadanos se hicieron ciegos a su presencia, todo visitante del extranjero dio cuenta de la pluralidad étnica que la caracterizaba. Por ejemplo, Madame Calderón de la Barca llegó a México en 1839, y desde su primer recorrido en visita al interior de la catedral hasta los distintos paseos que hizo por la ciudad, no dejó de aludir a esta presencia en múltiples episodios públicos y privados.³³

78. Por otra parte, Manuel Payno, novelista y costumbrista minucioso, escribió desde París sus *Bandidos de Río Frío* sin dejar de mencionar la infinidad de actividades y tareas que realizaban en la segunda mitad del siglo XIX los *josés y marías* (apelativos para nombrar cristianamente a los indígenas). El escritor registra el trajinar de productos que llegaban a diario a la ciudad y no deja de advertir que la salud, el arte, el trabajo y los servicios urbanos dependían de los indígenas.³⁴

79. En resumen, no puede ocultarse que históricamente los indígenas han estado en las casas, solares y calles de la ciudad de México. Pero tampoco puede ocultarse que sistemáticamente se ha negado su contribución y aportación. Como se ha señalado, esta negación que ha dado sustentabilidad a la

³⁰ La magistral obra de Juan Pedro Viqueira da cuenta de esta persecución de lo popular que reprimió los toros, pulquerías, carnavales, destierro de menesterosos y otras medidas de limpieza cultural para dar lugar a la aristocrática Ciudad de los Palacios. Juan Pedro Viqueira, *¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, véase en especial el capítulo III.

³¹ Andrés Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1983, p. 25 y Sonia Pérez Toledo, *Los hijos del trabajo. Artesanos de la ciudad de México, 1780-1853*, México, El Colegio de México, 1996, p.18.

³² Claudio Lomnitz, “La construcción de la ciudadanía en México”, en *Metapolítica*, vol. 4, julio-septiembre de 2000, p.136.

³³ Madame Calderón de la Barca, *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*, México, Porrúa, 1990, p. 44.

³⁴ De hecho la intención general de Payno es mostrar y comparar cómo sobrevive el pasado colonial con el sueño liberal, por ejemplo, describiendo las prácticas de los curanderos con las de los médicos.

ciudad, ha sido acompañada de la exclusión y segregación en la participación y reconocimiento como miembros históricos y contemporáneos de la capital.³⁵

80. Una de las consecuencias más negativas de estos procesos de exclusión fue la desestructuración de las instituciones políticas y la aculturación individual como estrategia de sobrevivencia. Desde hace apenas unas cuantas décadas se tratan de revertir tales procesos en vías de una revitalización y reconstitución dentro de la propia ciudad.

81. Las recomendaciones que se incluyen al final de este informe especial han sido pensadas para invertir esta negación histórica y las nociones estructurales que la sustentan. Para poder cumplir con parte de esta tarea se debe modificar la comprensión del pasado de manera que permita a las autoridades presentes corregir las injusticias y las arbitrariedades que las políticas, las prácticas y normas, pueden causar cuando están dirigidas desde una visión etnocéntrica y excluyente de la participación política de los pueblos en la toma de decisiones.

B. Reforma constitucional y nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado

82. Las reformas constitucionales de 1994 y 2001 que proclaman a México como una nación pluricultural se crearon en el contexto de los quinientos años de la colonización de América (en un caso) y posteriormente para tratar de dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996 entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

83. Dichas reformas han sido impugnadas porque no se apegan a las demandas indígenas acordadas en Chiapas y no plasman los contenidos mínimos exigidos por los tratados internacionales suscritos por México en ese momento. Ello coincide con lo señalado por el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, quien ha reconocido que:

La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica. Por ello, la reforma ha sido impugnada por el movimiento indígena organizado que demanda insistentemente su revisión, como condición necesaria para lograr la paz en el país y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además, en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989), ratificado por México, particularmente en lo referente a la obligada consulta a los pueblos indígenas.³⁶

³⁵ En la Agenda de Derechos Indígenas en Zonas Urbanas que elaboró un grupo de indígenas que cursaron el diplomado Derechos Indígenas en Zonas Urbanas y Desarrollo, México, Asamblea de Migrantes Indígenas, 2006, p. 247, hicieron saber al respecto que: “Señalando por otra parte, que como comunidades indígenas hemos contribuido permanentemente al desarrollo de esta ciudad capital y al Estado de México, pero no hemos sido reconocidos en su justa dimensión, ni se han reconocido nuestras necesidades colectivas específicas en los nuevos espacios urbanos”.

³⁶ Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. *Visita a México*, Doc. ONU E/CN.4/2004/80/Add.2, del 23 de diciembre de 2003, párrafo 57.

84. Cabe señalar que, con todas sus limitaciones, el marco constitucional contemporáneo representa un salto cualitativo en contraste con las leyes y decretos que promulgaron los liberales³⁷ o la legislación paternalista y homogeneizadora del México revolucionario. El cambio sustancial consiste en reconocer a los pueblos como sujetos colectivos de derecho, con facultades para decidir de manera autónoma sus propias formas de gobierno y sus aspiraciones de desarrollo.³⁸

85. Es evidente la distancia diametral con el anterior marco legislativo, que omitía la existencia de los pueblos y sólo aprobaba medidas administrativas que los consideraban como un elemento demográfico y poblacional en vías de asimilación a la cultura nacional o en todo caso como parte del patrimonio cultural y folclórico del país.

86. Por el contrario, el artículo 2º constitucional, reconoce ahora no sólo la existencia de las y los indígenas como personas sino también su naturaleza sociopolítica al señalar que: “Son 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 o parte de ellas”.³⁹ La pluriculturalidad implica la existencia y reconocimiento de las instituciones indígenas, o parte de ellas, pues nada las obliga a permanecer como existían hace quinientos años.

87. En términos de políticas de gobierno, las reformas constitucionales implican transformaciones de gran envergadura. Obligan al Estado a modificar su relación con los pueblos a fin de adoptar medidas de diversa índole para garantizar sus derechos y, asimismo, garantizar que no se discrimine la participación de sus instituciones representativas y acordar y decidir acciones conjuntas de acuerdo con sus aspiraciones.

88. Lamentablemente, todavía es un reto impostergable lograr la aplicación de este mandato constitucional e internacional, tal y como se propuso. Ello es aún más evidente en las ciudades donde la presencia indígena se considera una “anomalía”, pues todavía prevalece la noción de que son sujetos o entidades de “interés público”. Esto quiere decir que persiste la ambigüedad de considerarlos como nuevos sujetos pero bajo la rectoría del Estado.

89. En estas circunstancias, no resultó extraño escuchar en la audiencia pública convocada por la CDHDF a Alfredo Cruz, mazahua de la Organización Indígena de Desarrollo, reivindicando la exigencia de respeto cuando de manera cruda y directa afirmó que:

Nosotros no somos sujetos de interés público, nosotros no somos un museo, no somos una estatua, no somos un edificio para que tengamos que ser ese sujeto a interés público. Tan es así que ahora estamos viviendo en la necesidad. Hablando sobre el gobierno del Distrito Federal, que está rescatando el centro

³⁷ Estas leyes se caracterizaron por buscar, a toda costa, mecanismos permanentes de expulsión, despojo y arbitrariedades en contra de la población indígena en general.

³⁸ Literalmente el artículo 2º, apartado A, consagra que: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

[...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno”.

³⁹ Reforma al artículo 2º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de agosto de 2001.

histórico, bueno, ¿por qué no nos rescata a nosotros que somos los indígenas de este país careciendo de muchas cosas para vivir dignamente?⁴⁰

90. Y es que el indigenismo mexicano por muchos años mantuvo una postura tutelar y consideró a los pueblos originarios como objetos pasivos de atención, como “menores incapaces” de participar en las decisiones nacionales y, en consecuencia, se diseñaron programas unilaterales para atender sus demandas básicas, que desconocieron su carácter de sujeto político y su personalidad jurídica.

91. Incluso los derechos agrarios y sociales a los cuales se acogieron las comunidades indígenas a principios del siglo XX fueron estrategias de control negociadas en las que se desdibujó el componente étnico de los pueblos pues se les redujo al colectivismo productivo. Las y los indígenas fueron incluidos en el proyecto nacional, pero como parte del campesinado y del proletariado en el esquema de la sociedad de masas bajo la conducción de los partidos políticos.

92. Tratando de avanzar en el derecho de participación, muchas instituciones federales y locales han creado espacios de consulta y decisión (aunque no de autonomía, pues se producen dentro de instancias estatales). Por ejemplo, el Distrito Federal conformó en 2001 un Consejo de Consulta y Participación Indígena adscrito anteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social y actualmente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social como Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.⁴¹

93. Es cierto que se ha conformado un espacio abierto y de gran participación, pero estas modificaciones se ubican en el concepto legal de las consultas que prevé el artículo 26 constitucional.⁴² Su alcance se limita a la planeación y evaluación de programas, no serán una instancia de decisión y, mucho menos, de consentimiento en las decisiones que les incumben, como establecen los artículos 6° del Convenio 169 y 19 de la Declaración de Naciones Unidas.⁴³

94. Los años sesenta y setenta fueron decisivos, hubo un viraje dramático en el escenario mundial y nacional en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Las proclamaciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se dieron a la par de la descolonización de los países asiático-africanos y la emancipación de los derechos civiles en Estados Unidos. Los movimientos estudiantiles y por la paz en todo el mundo fortalecieron la cultura de los derechos humanos como la ideología que puede detener las arbitrariedades del Estado contra la población en general y contra pueblos y minorías en lo particular.

95. En el caso de México, la lucha obrera y estudiantil de fines de los años sesenta permitió una mayor apertura democrática y un cuestionamiento a la política de sustitución de importaciones que

⁴⁰ Relatado en el marco de las audiencias públicas celebradas por la CDHDF respecto de diversas problemáticas indígenas en el Distrito Federal.

⁴¹ Los trabajos y logros de esta experiencia consultiva se incluyen en el capítulo IV (párrafos 467-476).

⁴² El artículo 26 constitucional establece: “A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación [...] La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

⁴³ El artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, así como el artículo 19 de la recientemente aprobada Declaración de Naciones Unidas se explicarán en el apartado “Derecho de participación, consulta y consentimiento”, párrafos 244-261.

industrializa al país en detrimento del campo. En esta crítica se cuestiona al indigenismo por ser una estrategia destructora de pueblos. Esto se resume en la Declaración de Barbados de 1971.⁴⁴

96. El saldo de estas luchas y cambios socioeconómicos son indicadores de dos fenómenos de impacto global y nacional: *a)* la diáspora rural a nuevos centros de producción (ciudades, fronteras y campos agrícolas de México y Estados Unidos), y *b)* el surgimiento de los nuevos movimientos sociales así como la reafirmación de las identidades locales. Las consecuencias de estas transformaciones para los pueblos indígenas y la conformación de la nación no son menores y con ello se pretende cerrar esta parte.

97. En primer lugar, la diáspora rural e indígena representa un desplazamiento físico de personas y también una reconfiguración de la nación y de los campesinos que dejaron de ser productores y emigraron como fuerza laboral a las ciudades. Los indígenas entonces –y lo vemos en nuestra ciudad– se hacen más dependientes del mercado pero también diversifican su forma de ser. Su identidad campesina se diluye para integrar su pertenencia a lo urbano.

98. En segundo lugar, la globalización y la liberalización de las economías nacionales merman la capacidad de los Estados para mantener las políticas sociales y constituirse como único referente identitario. En este sentido, aparecieron y resurgieron identidades compuestas que reivindicaron la pertenencia local, la nacional e incluso la transnacional (incluyendo por supuesto la pertenencia a las ciudades), que tenían como eje central el derecho a reivindicar lo propio en espacios no territorializados.

99. Esta reafirmación de la identidad y de los derechos colectivos de los pueblos no era ajena al empuje del tema indígena en los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) donde se crean grupos de trabajo para discutir los derechos de los pueblos indígenas. Como producto de estos avances se discutieron dos proyectos de declaración⁴⁵ y se aprobó en 1989 el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

100. México se adhiere a este Convenio y la legislación interna se adecuó a través de las reformas constitucionales a los artículos 4º y 27 (1992). Si embargo, dos años después se inicia la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y las negociaciones que a partir de ese momento se establecieron a causa de la aprobación de la Ley Federal para el Diálogo y la Negociación de una Paz Justa y Digna en Chiapas, son el verdadero partaguas de la nueva relación Estado-pueblos indígenas.

101. El diálogo y la negociación en Chiapas fueron trascendentes porque reunieron y pusieron frente a frente a todos los actores nacionales (gobierno federal y estatal, empresarios, académicos, sociedad civil y pueblos indígenas). Su importancia radica también en que legal y formalmente el Estado inició un diálogo con los pueblos indígenas, y no sólo eso, también se firmaron diversos documentos mediante los cuales, de manera consensada, se determinó la vía legal e institucional para dar fin, como ahí se reconoció por primera vez de manera oficial, a la subordinación y discriminación de los pueblos indígenas.

⁴⁴ La Declaración de Barbados es un pronunciamiento de intelectuales e investigadores de diversas disciplinas (entre otras, de la antropología), todos ellos de América Latina. En ese documento criticaron el colaboracionismo que algunos investigadores de las ciencias sociales de la época hacían con las políticas indigenistas y condenaron la responsabilidad de los Estados nacionales y de las Iglesias en el etnocidio de esos años. Se firmó en ese país el 30 de enero de 1971.

⁴⁵ El proyecto de declaración discutido en el seno de la ONU fue aprobado el 13 de septiembre de 2007, bajo el título de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

102. La nueva relación quedó pactada en el conjunto de documentos conocidos como Acuerdos de San Andrés,⁴⁶ en los que se pactó el compromiso de reformar la Constitución federal para reconocer los derechos colectivos que permitieran revertir la asimetría de los pueblos de manera integral, sustentable y con la participación de los propios interesados.⁴⁷

103. Se ha descrito brevemente la evolución de las reivindicaciones históricas del movimiento indígena y de los acuerdos políticos alcanzados para demostrar que la nueva relación está comprometida con un nuevo marco legal legítimamente obtenido y con el reconocimiento de un nuevo sujeto legítimo y versátil que exige interlocución, negociación y establecimiento de nuevos pactos interculturales.

104. En el caso de la ciudad de México es importante tener en cuenta cómo se crea un espacio donde se regenera y reconstituye la diversidad, no sólo por una voluntad unilateral de los pueblos sino por una nueva configuración económica, social y política de orden global que reformula las maneras de concebir y regular la sociedad.

105. La ciudad de México es una muestra patente de ello: conquistó un nuevo estatus político de elección democrática de sus gobernantes y legisladores. Este avance va más allá de una simple mejora en las funciones administrativas y se constituye como un valor político de los ciudadanos. El movimiento indígena urbano se da a la par de este desarrollo democrático de la ciudad que permitiría la realización de los proyectos de todas y todos de acuerdo con el imperativo de la pluriculturalidad.

106. En conclusión, las y los indígenas radicados en la ciudad no son esa imagen mediática de trabajadores no asalariados de la calle. Las y los indígenas tienen otro rostro que debe visibilizarse: en realidad son sujetos organizados que desean seguir contribuyendo con el crecimiento de la ciudad y del país. Como apunta Laura Valladares,⁴⁸ los indígenas aparecen ahora utilizando simbólicamente los espacios públicos, marchando por las calles principales y acogiéndose a los espacios emblemáticos de la nación para hacer manifiesta su intención de continuar siendo pueblos aun en la ciudad y demandar que esa nueva relación se exprese también en los contextos urbanos donde ahora reproducen sus instituciones y formas propias de organización social.

107. Una vez delimitado lo anterior, todavía quedan diversos cuestionamientos respecto de la presencia indígena de la ciudad: qué hacen los indígenas, cómo se organizan, cómo reproducen su identidad, qué instituciones propias mantienen y cómo se relacionan con la ciudad. Ello se tratará a continuación.

C. Indicadores socioeconómicos

108. En las dos secciones anteriores se mostró que la ciudad de México antes y ahora ha sido pluricultural, incluso que la presencia indígena ha sido factor vital de sustentabilidad, pese a su negación y

⁴⁶ Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena, 1996 (existe una versión en copia facsimilar con las firmas de los actores reproducida por el Instituto Nacional Indigenista, México, 2001).

⁴⁷ Fundamentalmente estamos hablando del derecho a la libre determinación a través de la autonomía, de la participación en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida nacional y del respeto a los derechos y cultura indígena, para hacer honor al nombre de los Acuerdos.

⁴⁸ Laura Valladares, "Profetas del México autonómico: simbolismo y ritualidad en las protestas indias en la ciudad", en *Alteridades*, núm. 19, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000, p. 41.

exclusión sistemática. También se mencionó que la diáspora rural a la ciudad es parte de cambios profundos a nivel global y nacional. Ante esta situación el Estado providencialista y protector perdió vitalidad, lo que dio paso a nuevas identidades y actores sociales, entre ellos los pueblos indígenas.

109. En este apartado se dará cuenta de este proceso de reafirmación de identidades indígenas en esta gran metrópoli. Se describirá la densidad demográfica de los indígenas en la ciudad, se mostrarán indicadores cuantitativos geográfica y socio gráficamente y se hará mención de la recomposición política y cultural que este fenómeno poblacional representa; en conclusión, se hará un análisis etnográfico de los datos censales referidos.

110. La información censal sobre los pueblos indígenas de México no es todavía suficientemente confiable ya que apenas en las dos últimas décadas se ha ido perfeccionando el método de registro. Sin embargo, presenta notorios avances en comparación con otros países de Norte o Sudamérica, donde los métodos censales se sostienen en criterios de sangre o raciales.

111. En México, el criterio que ha prevalecido en las últimas décadas para determinar la pertenencia étnica ha sido la lengua.⁴⁹ Este indicador, con el paso del tiempo, se ha hecho obsoleto ya que muchas personas que se adscriben a comunidades indígenas ya no hablan la lengua o incluso pueden negar que la hablan para evitar el rechazo. Esto significa que se puede formar parte de una comunidad o mantener una identidad étnica sin hablar la lengua.

112. Por tal razón, a partir del censo de 1990, con la intención de afinar esta metodología, el Instituto Nacional Indigenista (INI)⁵⁰ introdujo una fórmula para considerar como indígenas a todos los miembros de un hogar cuyo jefe de familia hablara una lengua indígena. Además, se incluyó la población que estaba bajo su cobertura de atención.⁵¹ Con esta modalidad, de la población total del país, calculada en 81 249 645, la población indígena estimada (PIE) llegó a 8 701 688. En términos porcentuales, en 1990, la PIE a nivel nacional era de 10.7%.

113. En lo que se refiere al Distrito Federal, el INI contabilizó en 1990 una PIE de 134 120 personas (111 552 hablantes y 22 568 menores de 5 años) aunque no consideraron cifras sobre la población atendida debido a su dispersión. En términos porcentuales, frente a los 8.5 millones de personas que habitaban la ciudad, el porcentaje total de indígenas alcanzó 1.57%.⁵²

114. El censo de 2000 dio un salto significativo en sus estimaciones y aplicó criterios y fórmulas con base en datos objetivos, y además consideró elementos cualitativos como la autoadscripción o conciencia de pertenencia a un pueblo indígena. En este sentido se realizó un muestreo según el cual se registró en el censo la identidad étnica del sujeto aun sin dominar alguna lengua originaria del país.⁵³

⁴⁹ Por ejemplo, el INEGI utilizó tal criterio en sus censos hasta antes de 2000, cuando lo cambió por el de autoadscripción.

⁵⁰ A partir de 2003, el Instituto Nacional Indigenista dejó de ser la instancia encargada del tema, ya que el 21 de mayo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.

⁵¹ Con ello se sumaron también los niños menores de cinco años que no tienen definida la lengua, al respecto, véase Arnulfo Embriz (coord.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 1990*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993, p. 23.

⁵² *Idem*.

⁵³ Este criterio, además de considerar reclamaciones de los propios pueblos, se apega a lo establecido en la legislación, en cuanto a que la identidad no se determina por factores exteriores u objetivos (como la lengua, rasgos físicos, vestimenta, etc.), sino a partir de la conciencia.

115. A partir de esta nueva metodología, de la población total del país, estimada en 97 483 412 personas, el INI y el Consejo Nacional de Población (Conapo) encontraron que la población indígena alcanzaba un total de 12 707 000, equivalente a 10.5% de la nacional. En términos absolutos, hubo un aumento, en comparación con 1990, aunque esa población disminuyó en términos relativos.⁵⁴

116. Con respecto al Distrito Federal, las estimaciones contrastan con lo encontrado a nivel nacional: la población indígena encontrada en estos mismos indicadores alcanzó un total de 333 428, lo que representa 3.92% del total de habitantes de la ciudad. Como puede observarse, en términos absolutos y relativos, la población indígena urbana presentó un crecimiento inusitado.⁵⁵ La distribución por delegación se presenta en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Distribución indígena por delegación

Delegación	Población total	Indígenas	%
Azcapotzalco	441 008	11 967	2.7
Coyoacán	640 423	23 600	3.7
Cuajimalpa	151 222	4 497	3.0
Gustavo A. Madero	1 235 542	42 051	3.4
Iztacalco	411 321	12 988	3.2
Iztapalapa	1 773 343	86 813	4.9
Magdalena Contreras	222 050	8 933	4.0
Milpa Alta	96 773	11 173	11.5
Álvaro Obregón	687 020	23 353	3.4
Tláhuac	302 790	11 144	3.7
Tlalpan	581 781	25 756	4.4
Xochimilco	369 787	21 896	5.9
Benito Juárez	360 478	10 387	2.9
Cuauhtémoc	516 255	21 101	4.1
Miguel Hidalgo	352 640	10 671	3.0
Venustiano Carranza	462 806	13 601	2.9
Total	8 605 239	339 931	3.95

Fuente: Enrique Serrano, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords.), *op. cit.*

117. El dato anterior, con todas sus salvedades, confirma la tendencia irreversible de que los centros urbanos se han convertido en las nuevas regiones de refugio de los pueblos indígenas de México. Al respecto, teniendo como fuente de información al Conapo, Pablo Yanes señala que uno de cada tres indígenas vive en las ciudades y que en todas las que sobrepasan los 10 mil habitantes agrupan, en conjunto, 43.5% de la población indígena urbana.⁵⁶

cia de identidad: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, artículo 2º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1.2 del Convenio 169 de la OIT. Una explicación amplia de la importancia de este derecho se aborda en el capítulo siguiente (párrafos 191-281).

⁵⁴ Enrique Serrano, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2003, p. 83.

⁵⁵ Parte de este aumento se explica porque el Distrito Federal muestra una tendencia expulsora de su población principalmente hacia la zona conurbada del Estado de México, pero ello no altera el hecho de que la cantidad y la proporción de indígenas sea mayor.

⁵⁶ Dichas tendencias tienen un impacto continental, pues países antípodas como Canadá y Chile confirman también que alrededor de 50% de la población nativa vive en zonas urbanas.

118. De acuerdo con el autor en comentario, seis de tales ciudades sobrepasan los 100 mil indígenas cada una: Mérida tendría 340 mil; Puebla, 168 mil; Cancún, 147 mil; Oaxaca, 133 mil; Toluca, 107 mil; y la zona metropolitana de la ciudad de México⁵⁷ alberga a más de un millón de personas de origen indígena.

119. Esta solución que suma la población del Distrito Federal y de los municipios conurbados tiene mucho sentido, ya que la zona metropolitana constituye un todo interrelacionado (por ejemplo, porque sin importar el lugar de residencia, los indígenas realizan actividades políticas o culturales en el Distrito Federal). Sin embargo, la misma dispersión impide hacer un conteo realista, por eso, afirmar en general que la zona metropolitana está habitada por cerca de un millón de indígenas es una proyección plausible.

120. Un estudio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)⁵⁸ realizado en 2005 sobre indígenas en la zona metropolitana de la ciudad de México, se acerca a estas estimaciones. Según el Sistema para la Información Censal de Áreas Conurbadas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el censo general de población y vivienda y la muestra censal para indígenas levantada en el 2000, permite georeferenciar en detalle la composición de las unidades domésticas y centros de trabajo, con lo cual se pudo estimar un total de 749 639 indígenas que viven en toda la metrópoli.⁵⁹

121. La novedad de esta propuesta es que recupera la gran dispersión y asentamiento diferenciado que caracteriza a los indígenas de la urbe, pues detecta no sólo la información de hogares indígenas de los censos y conteos anteriores. Incorpora, además, a los trabajadores domésticos e industriales que en muchos de los casos habitan en los propios centros de trabajo.

122. En conclusión, no está lejos de la realidad el hecho de que en la ciudad de México habitan al menos la mitad de los indígenas que tiene la zona metropolitana, alrededor de 500 mil. Así lo manejó el gobierno de la Ciudad⁶⁰ y las organizaciones indígenas redondean el dato en la misma cifra.⁶¹ De ser confiable esta cantidad, el porcentaje promedio de indígenas en la ciudad de México sería de alrededor de 6% en comparación con el resto de sus habitantes. Así las cosas, no es muy errado decir que la capital del país es también la capital de los indígenas.⁶²

123. La singularidad étnica de la ciudad de México se corrobora con el hecho de que en ella se hablan 57 de las 62 lenguas reconocidas oficialmente. De todas ellas, la lengua que más se habla es el

⁵⁷ El 22 de diciembre de 2005 los gobiernos federal, del Distrito Federal y del Estado de México acordaron establecer una definición oficial de la *zona metropolitana de la ciudad de México*. Según esta definición esta zona está integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México, entre los que se encuentran Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca, Nauhcalpan, Tlanepantla y Ecatepec de Morelos; también la integra el municipio de Tizayuca, del estado de Hidalgo.

⁵⁸ Para mayor información, se puede acceder a la página de la CDI, <<http://www.cdi.gob.mx>>.

⁵⁹ Virginia Molina y Juan Jesús Hernández, "Perfil sociodemográfico de la población indígena en la zona metropolitana de la ciudad de México, 2000. Los retos para la política pública", en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal y Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006, p. 29.

⁶⁰ Esta información se encontraba en la página web de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, administración 2000-2006.

⁶¹ Larisa Ortiz, "Indígenas y derechos humanos", en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, *op. cit.*, p. 28.

⁶² Marjorie Thacker y Silvia Bazua, *Indígenas urbanos de la ciudad de México. Proyectos de vida y estrategias*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1992. (Mecanografiado).

náhuatl: dos de cada tres indígenas en el Distrito Federal son nahuahablantes. Por sí mismo, este dato no representa ninguna novedad. Resulta obvio que el náhuatl sea mayoritario, pues era la lengua dominante en el valle de México antes de la conquista, además, es la lengua mayoritaria a nivel nacional y sigue viva en muchas de las comunidades originarias alrededor de la ciudad.⁶³

124. Pero resulta interesante, como señala el análisis de Molina y Hernández, que haya una fuerte concentración de residentes nahuahablantes en el centro de la ciudad. Ellos mismos señalan la sobrerrepresentación que han tenido los mazahuas, otomíes y triques en la imagen ciudadina del indígena, tanto para llamar la atención de los investigadores como en la gestión de políticas públicas. En realidad, y sólo por tomar un ejemplo, en la delegación Cuauhtémoc (la delegación del Centro Histórico), estos tres grupos juntos sólo representan 19.1% de la población, mientras que el náhuatl aventaja en cantidad tanto en ésta como en las demás delegaciones, como puede verse en el Cuadro 1.2.

Cuadro 1.2. Hablantes de lengua indígena por delegación

Delegación	Primera lengua	Cantidad	Segunda lengua	Cantidad
Azcapotzalco	náhuatl	1 059	otomí	733
Coyoacán	náhuatl	3 059	mixteca	1 120
Cuajimalpa	náhuatl	464	mazahua	315
Gustavo A. Madero	náhuatl	4 630	otomí	2 788
Iztacalco	náhuatl	1 094	mixteca	680
Iztapalapa	náhuatl	7 561	mixteca	5 927
Magdalena Contreras	náhuatl	1 015	otomí	438
Milpa Alta	náhuatl	2 172	mixteca	410
Álvaro Obregón	náhuatl	2 645	otomí	1 376
Tláhuac	náhuatl	949	otomí	633
Tlalpan	náhuatl	3 305	mixteca	1 442
Xochimilco	náhuatl	3 003	otomí	1 409
Benito Juárez	náhuatl	1 693	zapoteca	683
Cuauhtémoc	náhuatl	2 021	otomí	1 410
Miguel Hidalgo	náhuatl	1 463	zapoteca	799
Venustiano Carranza	náhuatl	1 317	zapoteca	862

Fuente: Enrique Serrano, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords.), *op. cit.*

125. Al respecto, Molina y Hernández opinan que:

Todavía no podemos hacer generalizaciones ni siquiera sobre la población indígena que habita en el centro de la ciudad o de un grupo etnolingüístico en particular, menos tenemos aún el conocimiento que nos permita hacer generalizaciones sobre la población indígena de la zona metropolitana de la ciudad de México.⁶⁴

126. Además de todo, hay otra dificultad, existen indígenas bilingües o hasta trilingües, que son producto de las interacciones interétnicas de tipo cultural, económico y matrimonial que mostrarían características muy distintas a la clásica definición monocultural de los sujetos, tema en el que no es posible abundar por falta de información precisa.⁶⁵

⁶³ Pablo Yanes, *et al.*, *op. cit.*, p. 152.

⁶⁴ Virginia Molina y Juan Jesús Hernández, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 34.

127. El desconocimiento profundo sobre los indígenas urbanos, además de dificultar la diagnosis, planeación y ejecución de acciones de gobierno con pleno conocimiento de causa, estimula y alienta la reproducción de los prejuicios y estereotipos étnicos. Por ejemplo, no es difícil caer en la tentación de tener la idea preconcebida de que la mayoría de indígenas se dedica al comercio en la vía pública. Pues bien, según los investigadores citados, sólo 7% de la población indígena se ocupa en esta actividad.⁶⁶

128. Estos y otros porcentajes desmienten el estigma de que los indígenas prefieren refugiarse en nichos de ocupación informales y más bien delatan el estereotipo reproducido en todas partes, ya sea en medios de comunicación, académicos, institucionales, sociales y otros.

129. En cambio, nadie ha reparado en investigar o reconocer que en la delegación Cuauhtémoc hay más trabajadores indígenas en establecimientos fijos que ambulantes, que existen 1 044 profesionales, 633 técnicos y 317 funcionarios del sector público.⁶⁷ Esto quiere decir que realizan labores y funciones muy parecidas a las del resto de la población capitalina.

130. Todo lo anterior hace necesario invertir recursos humanos e institucionales que permitan diseñar y aplicar instrumentos censales más finos y exhaustivos, toda vez que en esta y otras materias, los vacíos son muy grandes. Como se ha mencionado antes, dichos instrumentos de conteo deben considerar la participación de los interesados, como plantea el multicitado Convenio 169, ya que desde su propia visión se enriquecería la perspectiva metodológica y daría mayor fiabilidad a los resultados del estudio.⁶⁸

131. Aún con sus carencias, la información censal con la que se cuenta ahora permite reconocer ciertos indicadores y tendencias sobre las que se puede ir trabajando. Estos datos fomentan nuevas interpretaciones para innovar en políticas públicas mientras que otros confirman situaciones añejas de desigualdad y discriminación no atendidas.

132. Como advierte Pablo Yanes,⁶⁹ para continuar con el tema de las actividades ocupacionales, es de gran preocupación advertir que la tasa de población económicamente activa (PEA) en la ciudad es mayor entre los indígenas que entre los no indígenas. Esto, a primera vista, parecería un indicador positivo de mayor empleo. Sin embargo, al revisar los rangos de edad y niveles de ingreso, se advierten serias desproporciones, como se explica a continuación.

133. De acuerdo con información del INEGI, la PEA correspondiente al rango de edad de 12 a 19 años revela la dramática situación de que la población indígena infantil y juvenil lamentablemente se encuentra en los mismos índices de ocupación laboral que la población adulta de la media nacional. Mientras los no indígenas pueden dedicar más tiempo al estudio, los indígenas entran al mercado laboral desde muy jóvenes, como se explica a continuación.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ En el artículo 7.3 el Convenio 169 establece que: “Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectuarán estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre todo en el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”.

⁶⁹ Pablo Yanes Rizo, “El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal. 1998-2006”, tesis de maestría por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, el autor, 2007, p. 170.

134. Del total de la población no indígena en el rango de 12 a 14 años, sólo 3.7% está ocupada. Asimismo, la población de 15 a 19 años llega al 27.4% económicamente activa. En contraste, los porcentajes relativos a población perteneciente a un grupo étnico se ubican en 27.1% y hasta 73%, respectivamente.

135. Como se aprecia en el Cuadro 1.3 los diferenciales varían de más de 23 hasta 45 puntos entre una y otra categoría de los menores de edad. Como destaca Pablo Yanes, esta tendencia a trabajar desde temprana edad no puede ser ajena al alto índice de deserción escolar y el consecuente bajo nivel de preparación profesional.

Cuadro 1.3. Población infantil y joven ocupada en el Distrito Federal

Edad de población ocupada	Indígena (%)	Población en general (%)	Diferencia (%)
12 a 14 años	27.1	3.7	23.4
15 a 19 años	73.0	27.4	45.6

136. Si bien los índices de escolaridad de los indígenas en el Distrito Federal son mayores a los de la media nacional en grupos étnicos, también es cierto que, comparados con los habitantes de la capital, las diferencias son notorias: mientras que de la población en general de 6 a 14 años, 96% tiene acceso a la escuela, en indígenas, los hombres acceden en 84 y las mujeres en 73%. Ello significa que (sobre todo en las mujeres indígenas), la exclusión de la población indígena en la educación no sólo es más grave sino realmente preocupante.

137. Pero si se concentran los indicadores de educación en las edades de 12 a 14 años (edad en que se incorporan al mercado de trabajo), se puede observar el grave índice de deserción, ya que la brecha entre indígenas y no indígenas comienza a abrirse de un promedio de diez puntos entre uno y otro, a 15, 20 y 40 puntos cuando llegan a los catorce años, de manera que la mitad de los indígenas se queda sin instrucción en esta edad.

Cuadro 1.4. Acceso a la escuela de niños y niñas entre 6 y 14 años

Población en general (%)	Población indígena	
	Niños (%)	Niñas (%)
96	84	73

138. Una consecuencia inevitable de la falta de acceso de los y las indígenas al sector educativo repercute en la preparación profesional y, por lo tanto, en el sector laboral en el que se inscriben. Por ello, no es raro que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) haya resaltado la importancia de la educación de la siguiente manera:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente

práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.⁷⁰

139. La población indígena en la urbe se concentra, por lo general, en el sector terciario de la economía y, en menor medida, en el secundario, mientras que el primario es muy bajo.

140. Lo más destacable, como ya se dijo, es que el comercio en vía pública no puede considerarse medular en las actividades del indígena urbano. Es más, aun agregándolo al comercio formal, apenas llegan a representar un indicador estándar nacional: sólo dos de cada diez hombres y 1.5 de cada diez mujeres se dedican a las actividades comerciales (formales e informales).

141. En una perspectiva histórica, esto puede ser importante, pues mientras en el pasado los indígenas abastecían la ciudad, ahora la tendencia es dotarla de mano de obra. Antes se dedicaban a producir, transportar y comercializar sus productos (lo cual era una señal de autosuficiencia), pero ahora han pasado a ser dependientes de la contratación en los hogares, la industria y las empresas capitalinas. Esto, por supuesto, los ubica en una situación de inestabilidad laboral y de subordinación a los ingresos salariales.⁷¹

142. Llama la atención en estos indicadores que 57 de cada cien mujeres se dediquen al trabajo doméstico mientras que 33 de cien hombres trabajan en la industria. Aún más, habría que aclarar que el trabajo doméstico se reduce al aseo del hogar, preparación de alimentos y cuidado de los niños, mientras que la participación masculina en la industria, aunque es más heterogénea, se dirige sobre todo al ramo de la construcción. En otras palabras, significa que edifican y sostienen los hogares y construcciones.⁷²

143. El resto de las ocupaciones tiene que ver con empleos en diversos ramos, incluyendo el administrativo; además, cada vez es más notoria la presencia de especialistas profesionales y técnicos. En efecto, 11 de cada cien hombres y cerca de siete de cada cien mujeres tienen una especialización. Si sumamos este grupo con los que incursionan en el área de servicios y funciones administrativas, tenemos que 37 de cada cien hombres y 18 de cada cien mujeres indígenas tienen empleos que seguramente rebasan la categoría de pobreza.

144. Como sugieren Molina y Hernández, sería muy valioso conocer cuál es el comportamiento de estos grupos de trabajo; sin embargo, por no estar en la vía pública se hacen invisibles. Por ejemplo, respecto de los indígenas que tienen mayor preparación y solvencia económica, sería oportuno tener referencias sobre su participación en el mundo urbano, en especial si éstos se aculturán y olvidan su pertenencia (como algunos proponen) o si son una intelectualidad que contribuye a la reproducción y consolidación de las comunidades.

145. El perfil de personas con mayor preparación puede jugar un papel relevante en la orientación de las políticas de gobierno pero, sobre todo, servir como detonante de muchos procesos de control y

⁷⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13 (21º periodo de sesiones, 1999), El Derecho a la Educación (artículo 13 del Pacto), párrafo 1.

⁷¹ Una ventaja del empleo temporal, a decir de los propios indígenas, es que les permite mayor libertad para cuidar a sus hijos o trasladarse a sus comunidades en temporadas festivas, visitar familiares u ocupar cargos comunitarios.

⁷² Más adelante se analizarán las implicaciones de esta situación en materia de derechos humanos (véase capítulo III, párrafos 376-394).

administración de patrimonio y tecnología que se sugieren en los capítulos posteriores. Al respecto, se considera que un censo pluricultural elaborado en cooperación con las comunidades podría encaminarse a conocer otros perfiles y especialidades no necesariamente inducidos a ocupaciones de la cultura urbana. De esta manera se podría saber cuántas autoridades y médicos tradicionales, parteras, cantantes, recitadores u otros empleos y oficios indígenas se manifiestan en la metrópoli.

146. Con todo, eso no implica que los niveles de ingreso sean esperanzadores comparados con la media nacional o urbana. Aunque algunos indígenas en la ciudad de México hayan logrado mejorar sus niveles de vida respecto del que prevalece en provincia, no significa que estén formando una elite económica ni mucho menos.

147. De acuerdo con Yanes, 50% de los indígenas recibe ingresos entre uno y dos salarios mínimos y sólo 7.8% tiene ingresos superiores a cinco salarios mínimos frente al 18.1% de la población no indígena.

Cuadro 1.5. Ingresos en el Distrito Federal

	Población en general (%)	Población indígena (%)
Ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos	—	50
Ingresos superiores a 5 salarios	18.1	7.8

148. Los indicadores muestran la condición de marginalidad agravada que impide, como círculo vicioso, acercarse al estándar de vida del resto del país. Esto significa que la gran mayoría vive al día y difícilmente puede invertir para superar los niveles de pobreza y participar activamente en todos los ámbitos del desarrollo nacional.

149. No obstante, es de presumir, por las evidencias etnográficas con que se cuenta (entre otros, de Kemper, Mora y Güemes), que muchos de estos ingresos se invierten para financiar obras y eventos de las comunidades de origen y fortalecer las organizaciones e instituciones que se reconstituyen en la metrópoli. Estas contribuciones no se deben tanto a la solvencia económica como a la estrategia de cooperación colectiva que permiten a largo plazo realizar inversiones acumulativas.

150. Uno de los pocos indicadores positivos de esta continuidad temporal y financiera en la ciudad está en el rubro de vivienda. Según datos del INEGI, las viviendas ocupadas por indígenas pasaron de 48 373 en 1990 a 68 365 en 2000, aumentando en términos generales de 2.7 a 3.2% del total urbano. Más sorprendente es que se reportó un avance en las viviendas propias, incrementándose de 52.5 en 1990 a 84.1% en 2000.

151. La modificación de este patrón se debe a la lucha persistente por regularizar la propiedad de los predios y a la exitosa política de vivienda impulsada por el gobierno del Distrito Federal.⁷³ Sin embargo, como suele suceder, la cantidad no siempre va acompañada de la calidad. El hacinamiento sigue siendo una característica de la vivienda indígena, pues mientras los hogares no indígenas con un solo cuarto representan apenas 16.4%, los indígenas alcanzan un porcentaje de 34.3%.

⁷³ Este tema se tratará a detalle en el capítulo IV, párrafos 487-493.

152. Es probable que el hacinamiento siga descendiendo en tanto continúe el proceso de adquisición de viviendas, sobre todo por la tendencia reciente de buscar lotes o habitación en los municipios conurbados y porque los índices de natalidad indígena en el Distrito Federal están disminuyendo.

153. La disminución de la natalidad indígena en la capital, según el INEGI, es de 1.47% por el 1.78% de los no indígenas. Aunque la natalidad se empareja como tendencia general en todos los habitantes de la ciudad, la mortandad sigue siendo dispar entre indígenas y no indígenas: según esta misma fuente, la media general para el Distrito Federal de hijos fallecidos es de 7.84%, pero tratándose de mujeres indígenas asciende a 11.4%. Tales porcentajes son un foco rojo para el sector salud, que debe continuar y fortalecer las medidas preventivas necesarias, mediante una política de salud intercultural.

154. Pese a las adversidades en la natalidad, el crecimiento de población indígena en el Distrito Federal está lejos de detenerse, en contraste con la no indígena, que permanece estable debido a la expulsión de sus habitantes a la periferia y otros puntos del país. De acuerdo con el INEGI, la tasa de crecimiento de la población indígena entre 1990 y 2000 fue de 2.44%.

155. Respecto del rubro de crecimiento, cabe hacer notar que, según los indicadores de la lengua, las poblaciones que más crecieron fueron la chinanteca con 9.81%, la mazateca 7.28% y la mixe 5.58%. Esto obedece a la intensa migración que confirma un fuerte proceso de expulsión en el estado de Oaxaca. En este mismo sentido, no es de extrañar que de acuerdo con el estado de origen, la proporción de indígenas en la capital proviene en una gruesa proporción de Oaxaca (con el 37.4%), seguido del Estado de México (12.6%), Hidalgo (10.8%) y Veracruz (9.7%) que, en conjunto concentran el 85% del total de la población indígena en el Distrito Federal.

156. Un dato interesante para trabajar es la notoria disparidad entre el número de habitantes indígenas de acuerdo con la edad y el sexo. Según los indicadores de INI-Conapo, existen 175 714 mujeres, mientras que los hombres suman 157 714. Esto quiere decir que por cada cien mujeres hay 89 hombres. A ciencia cierta no se sabe cuál puede ser la causa de esta disparidad, pero si se toma en cuenta que la frecuencia de hombres es notoriamente más baja en el grupo de edad de 15 a 29 años de edad, se estaría hablando de que los hombres prefieren permanecer trabajando en las comunidades putativas o en las rutas de empleo del norte, mientras que en la ciudad de México se está incrementando la feminización del trabajo.

157. Otro indicador destacado en el análisis de Molina y Hernández basado en el Sistema de Información Censal de Áreas Conurbadas que disecciona la zona metropolitana en unidades más pequeñas, detectó áreas con una fuerte presencia masculina (las zonas industriales), otras donde predominan las mujeres (zonas habitacionales) y otras más con un equilibrio paritario.

158. Lo que dichos investigadores concluyen es que un acercamiento más detallado muestra la complejidad y dinámica que caracteriza a los indígenas. En este caso, evidencia que existen sectores geográficos dominados por las mujeres. En virtud de ello, lo antes expuesto no debe interpretarse en el sentido de que la distribución urbana del indígena obedezca a un patrón premeditado o que pretendan habitar en áreas exclusivas. Al contrario: la deducción que encuentran dichos autores es que los indígenas se encuentran dispersos y que es más bien un enfoque erróneo el que los quiere ver concentrados en enclaves étnicos.

159. El que existan predios y vecindades indígenas en distintas partes de la ciudad no puede utilizarse para hacer una sobregeneralización. Incluso, la tendencia actual, derivada de la metodología aplicada, indica un proceso centrífugo que encamina a los indígenas del centro de la ciudad a los municipios conurbados. Y este movimiento no es por adscripción lingüística, sino que se caracteriza por su composición multiétnica.

160. En resumen, no existen evidencias suficientes de que se estén estableciendo nichos ecológicos o guetos que definan la pertenencia a un pueblo en particular. Aunque existen delegaciones y municipios que porcentualmente destacan por la presencia indígena, más bien la tendencia apunta a una composición multiétnica.

161. Además, muchas de las organizaciones indígenas se caracterizan por su rostro plural, están integradas por miembros de diferentes pueblos indígenas (como la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México, la Asociación de Traductores e Intérpretes Interculturales Bilingües y la Unión de Artesanos Indígenas y Trabajadores no Asalariados). Otras, en cambio, son de adscripción exclusiva y se mantienen unidos por comunidad de origen.

162. Si bien sólo existen algunas unidades discretas en ciertos predios, vecindades y unidades habitacionales; social y políticamente la presencia indígena se ha hecho cada día más notoria a través de sus comunidades y otras formas de organización social. Esto es lo que se tratará a continuación.

D. La reproducción de las instituciones sociales, políticas y culturales de las comunidades residentes

163. Si los indicadores socioeconómicos han desbaratado el estereotipo de que la mayoría de los indígenas se dedicaban al comercio en vía pública y a la indigencia, en el presente apartado se mostrará que la incursión de los indígenas en un medio urbano no implica necesariamente la asimilación y pérdida de la identidad cultural.

164. Lo que se observa, más bien, es que el nuevo escenario global facilita las pertenencias compartidas e identificaciones múltiples. Al respecto, puede afirmarse que, así como existe legalmente una ciudadanía binacional, también existe una ciudadanía pluricultural. Esto significa que no debe entenderse como contradicción el que los sujetos y colectividades, teniendo una adscripción nacional, también pertenezcan a una cultura originaria.

165. No se trata de negar el hecho y el derecho de cambiar de autoadscripción. Las personas tienen la libertad de optar por desarrollarse en el mundo moderno y cosmopolita. Pero tampoco puede evitarse la decisión voluntaria de que los pueblos indígenas aun en las ciudades continúen fortaleciendo sus formas comunitarias con base en identidades diferenciadas. Ser un indígena no excluye el derecho de ser también urbano.

166. Más bien (como se dijo antes), la asimilación pasada fue producto de políticas de gobierno deliberadas en las que la desvalorización y discriminación de las diferencias colectivas, y la aplicación de programas de castellanización y aculturación, minaron las expresiones públicas de los pueblos nativos.⁷⁴

⁷⁴ Will Kymlicka y Christine Straehle, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, hacen notar que la construcción de nacionalidad implicó la destrucción de otras identidades nacionales, regionales y locales.

167. Una característica particular de las políticas de asimilación es que sostenían que la ciudad era el centro irradiador de la cultura nacional y que los indígenas que migraban a las ciudades necesariamente se amoldaban a los patrones de vida moderna.

168. Los científicos sociales contribuyeron a cimentar estos equívocos. A principio del siglo XX la teoría de la aculturación forjada por la Escuela de Chicago se arraigó en México bajo la hipótesis del *continuum folk-urbano*. Este concepto, acuñado por Robert Redfield y retomado por los ideólogos del indigenismo mexicano, como Alfonso Villa Roja y Gonzalo Aguirre Beltrán, afirmaba que cuando un indígena se incrustaba en la ciudad se individualizaba y secularizaba.⁷⁵

169. Resulta paradójico que alumnos de la misma escuela contradijeron en pocos años la teoría de la aculturación urbana. En 1952, Oscar Lewis estudió a las familias de tepoztecos que migraron a la ciudad de México después de la Revolución y demostró que, sin considerar las adaptaciones que todo cambio implica, los vínculos con la comunidad originaria no se rompían y las prácticas culturales seguían vigentes en la urbe. Significativamente llamó al resultado de su investigación, “urbanización sin desorganización”.⁷⁶

170. Luego, en la década de los setenta, Robert Kemper estudió a los purépechas de Michoacán avendados en el Distrito Federal. En su investigación plantea que, con una preparación escolar más avanzada, estos michoacanos se adaptan exitosamente a la ciudad en los ramos de la industria y el comercio establecido. Aunque el autor señala que prefieren relacionarse más con mestizos que con sus paisanos, reporta la existencia de la Agrupación de Tzinzunzeños Radicados Fuera de su Pueblo, que al mismo tiempo da cuenta de su arraigo a la ciudad al usar el concepto *radicados*, pero creada para cooperar con las fiestas del santo patrón.⁷⁷

171. En un trabajo elaborado veinte años después, este autor concretiza sus hallazgos y considera que es difícil separar los fenómenos del campo de los de la ciudad pues están interconectados y considera que los tzinzunzeños han creado un sistema unificado de relaciones étnicas sustentadas que llama “comunidad extendida”.⁷⁸

172. Se han retomado estos dos trabajos porque cambian el paradigma aculturador que sus antecesores hicieron en México y a la vez son el presagio de estudios posteriores que los norteamericanos harían cuando las migraciones generacionales de indígenas comenzaron a llegar a Estados Unidos, pues actualmente se hace referencia a la existencia de comunidades transnacionales e incluso de gobernanzas transnacionales.⁷⁹

173. En México, los estudios que confirman que los indígenas reproducen formas de organización y asociación colectiva dentro de la ciudad son también abundantes. La mayoría de las investigaciones abordan a los pueblos oriundos de Oaxaca. Los trabajos de Orellana y Mora, por ejemplo, insisten en

⁷⁵ Robert Redfield, *Yucatán. Una cultura en transición*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

⁷⁶ Oscar Lewis, “Urbanization Without Breakdown. A Case Study”, en *Anthropological Essays*, Nueva York, Random House, 1952.

⁷⁷ Robert Kemper, *Campeños en la ciudad*, op. cit., supra nota 24.

⁷⁸ Robert Kemper, “Migration and Adaptation. Tzinzunzenos in Mexico and Beyond”, en George Gmelch y Walter Zenner, *Urban Life. Readings in Urban Anthropology*, Illinois, Waveland Press, 1966.

⁷⁹ Michel Kearney y Federico Besserer, *Mixtepec, etnografía multilocal de una comunidad transnacional mixteca*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

tratar los flujos migratorios como una totalidad y observan el fenómeno político que permite sostener los vínculos comunitarios que dan lugar a las asociaciones y comités de ayuda.⁸⁰

174. En resumen, los diferentes autores coinciden, *grosso modo*, en que a medida que se van asentando en la ciudad, las nuevas generaciones consolidan las formas colectivas de organización que les permiten apoyar a sus congéneres pero también les permiten reproducir y reconstituir las comunidades en las nuevas condiciones urbanas.⁸¹

175. Un ejemplo de lo anterior es la conformación de las mesas directivas de las comunidades de personas radicadas, las cuales no han sido reconocidas ni por la ley ni por las autoridades del gobierno capitalino. Por el contrario, para que ellas puedan ser reconocidas legalmente y tener acceso a recursos económicos para financiar sus proyectos de desarrollo social tienen que constituirse en figuras como asociaciones civiles y, con ello, se desnaturaliza su conformación comunitaria.⁸²

176. Lo anterior es, por cierto, una de las demandas más sentidas de dichas comunidades. Se tiene que dar reconocimiento legal a sus mesas directivas y a sus representantes, en tanto son consideradas autoridades elegidas según sus propias formas de autonomarse y autogobernarse.

177. Estas formas colectivas de asociación no se crearon sólo con fines económicos o laborales, sino que su especificidad se orienta a reproducir la etnicidad. Por ello, tienden a ocupar la ciudad conformando lo que ella llama *enclaves étnicos*.⁸³ En el mismo sentido, Cristina Oehmichen en un libro reciente sintetiza las aportaciones de un conjunto de investigaciones y confirma la existencia de vecindarios étnicos y otras formas comunitarias extraterritoriales de habitar la ciudad.⁸⁴

178. Debe advertirse que no puede generalizarse una fórmula única de generar *comunalidad* (para usar la expresión sugerida por Besserer y no equiparlo con el concepto de comunidad clásica campesina) en el contexto urbano: cada grupo sociolingüístico y cada comunidad se reproduce en la ciudad bajo condiciones políticas, económicas y culturales distintas. Pueden constituirse en simples redes sociales sin estructuras fijas ni jerarquías determinadas para celebrar eventos culturales o deportivos.⁸⁵

179. Existe también un sinnúmero de organizaciones, asociaciones voluntarias o comités que se vinculan con fines sociales y productivos, o que patrocinan ceremonias religiosas u obra pública. Muchas

⁸⁰ Carlos Orellana, "Mixtecs Migrants in City Mexico: A Case Study of Urbanization", en *Human Organization*, vol. 32, núm. 3, 1973 y Teresa Mora, *Nduandiki y la sociedad de Allende en México. Un caso de migración rural-urbana*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1996.

⁸¹ En la "Agenda de derechos indígenas en zonas urbanas" también se asienta al respecto que: "Reconociendo por una parte, que muchos indígenas hemos llegado a esta ciudad de México y a sus alrededores en busca de un nuevo espacio que nos permita tener mejores formas de vida sin perder nuestra esencia cultural. Y que al llegar aquí, aun cuando no contamos con un territorio propio, seguimos reproduciendo nuestras formas de vida comunitaria, a través de nuestras instituciones organizativas, sociales y culturales, ejerciendo con ello una autonomía de hecho".

⁸² Por ejemplo, el Programa de Coinversión a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal está diseñado para financiar sólo a asociaciones civiles, por lo que cualquier comunidad indígena que desee acceder a él tiene que constituirse legalmente, como lo han hecho las comunidades que participan en él. Para mayor información véase <<http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/index.html>>.

⁸³ Lina Odena Güemes, "Enclaves étnicos en la ciudad de México y área metropolitana", en *Anales*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, 1983.

⁸⁴ Cristina Oehmichen, *Identidad, género y relaciones interétnicas: mazahuas en la ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

⁸⁵ Por ejemplo bailes con música tradicional, la fiesta más destacada de Oaxaca (la guelaguetza), torneos de basquetbol o competencias de pelota mixteca.

de estas organizaciones se registran legalmente y aglutinan, como se dijo, a miembros de distintos grupos étnicos, reafirmando la multiculturalidad de sus formas de vida.

180. Por último, están los predios, vecindades y unidades habitacionales donde se concentran miembros de un pueblo o incluso de varios pueblos indígenas que conviven bajo normas e instancias propias de decisión. Aquí se hace más notorio el funcionamiento de instituciones de gobierno, con métodos de colaboración comunitaria e incluso de impartición de justicia. De acuerdo con Pedro González Gómez,⁸⁶ a principios de los años noventa, en la ciudad de México había cerca de doscientas organizaciones indígenas, tanto de hecho como formalizadas. Sin embargo, éste es uno de los grandes vacíos informativos que se tiene en la actualidad, lo cual reitera la poca importancia que se le ha dado al factor socioétnico y político de las organizaciones indígenas urbanas.

181. Todas estas formas de hacer *comunalidad* implican un compromiso y participación de sus integrantes para el sostenimiento de sus objetivos comunes pero con una clara intención de mantener la identidad.

182. A manera de ejemplo, es oportuno mencionar el predio triqui de La Candelaria, en pleno centro de la ciudad y casualmente ubicado frente al Congreso de la Unión. Ellos han creado un sistema de normas propio que les permite regular la convivencia interna. Construyeron y mantienen esta pequeña unidad que alberga a 40 familias, mediante cuotas y trabajo comunitario. Cuentan con una mesa directiva que conduce los asuntos cotidianos e intercede ante otras autoridades para negociar y acordar apoyos. Organizan las ceremonias religiosas y civiles (bodas, bautizos). Además aplican sanciones a quienes transgredan el orden, no paguen sus cuotas o falten el respeto a los demás.

183. Cuando los casos son complicados, por ejemplo, robo u homicidio, la asamblea discute la mejor forma de encontrar la solución, pero si no se llega a un consenso, se consulta a la cabecera municipal del pueblo de origen (en este caso San Juan Copala) para la decisión final. Esto significa que las lealtades primordiales no se pierden sino que, como afirma Kemper, se extienden y constituyen un sistema ampliado que incluye a la ciudad y la localidad de origen.

184. Es muy importante considerar que la nomenclatura jurídica que utilizan estas formas de organización indígena, cobijadas en asociaciones civiles y sus respectivas mesas directivas, provoca que se descalifique su validez, pues se cree que no son ni coinciden con aquellas que tienen en sus pueblos. De hecho, al recurrir a figuras asociativas (asociaciones civiles, cooperativas, uniones, etc.) frecuentemente las autoridades y los habitantes de la ciudad concluyen lo contrario, a saber, que están integrados al mundo ciudadano.

185. Éste es un argumento erróneo que reitera la descalificación e incompreensión de que son objeto los pueblos indígenas y sus formas propias de autogobierno. Estas formas de organización no tienen por qué ser una imitación de las que prevalecen en las comunidades originarias ni significa, por el contrario, que al adoptar un formato que les induce la sociedad conlleve la desintegración de su *comunalidad*.

⁸⁶ Pedro González Gómez, "Las comunidades de migrantes indígenas en el Distrito Federal", en *Ce Acatl*, núm. 101, México, 1999.

186. Resulta fundamental aceptar que estas comunidades e instituciones étnicas no son ni una réplica de las originales, ni una copia mal hecha de las que legalmente existen en la urbe. Son manifestaciones propias de los pueblos logradas y adaptadas a las condiciones que imperan en la ciudad.

187. En realidad, sería ilusorio pensar que los pueblos indígenas permanezcan como estaban hace quinientos años. Todas las instituciones indígenas que hoy se conocen se han transformado por dinámicas propias en interacción con la sociedad nacional y por ello, como contempla la Constitución, pueden conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

188. Las formas actuales de organización son un proceso de reconstitución que ha permanecido en las condiciones adversas que ha ofrecido la nación. En la medida que ésta les reconozca sus derechos y no sea necesario recurrir al camuflaje legal, se consolidará su verdadero rostro.

189. Nada más adecuado a esta realidad que el respeto al derecho a revitalizarse contemplado en el artículo 5° de la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que a la letra propone:

Los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

190. Lo anterior es, justamente, uno de los derechos que reivindican las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal.

II. Marco legal de los derechos indígenas en el Distrito Federal

191. A pesar de la contundente y diversa presencia indígena en el Distrito Federal desde tiempos inmemorables, existe aún el compromiso de contar con una legislación adecuada, que proteja y garantice los derechos humanos de este colectivo.

192. En este sentido, el referente para legislar tiene que partir, en primer lugar, de los Acuerdos de San Andrés,⁸⁷ ya que son compromisos asumidos a partir del diálogo y negociación entre representantes de los pueblos indígenas del país y el gobierno federal que consensaron lo indispensable para construir una nueva relación a nivel nacional y no sólo del contexto donde se iniciaron.

193. Como se ha mencionado anteriormente, en dichos Acuerdos los propios pueblos y el Estado pactaron que debía transformarse el marco legal para el pleno reconocimiento de los pueblos como nuevos sujetos de derecho colectivo y como entidades de derecho público. El fundamento de este planteamiento ya está inscrito en la Constitución mediante el derecho a la autonomía, sin embargo, deja a las entidades federativas la facultad de decir cómo ejercerla y por lo tanto de dotarlas de personería jurídica, es decir, de actuar como entidades de derecho público.

194. En el mismo sentido, cuando se legisle debe tenerse como referencia internacional obligada lo que determina el Convenio 169 y, por supuesto, la recién aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.⁸⁸

195. La carencia de legislación en materia indígena en el Distrito Federal –de no ser por algunas leyes y reglamentos– tiene varias razones. Una de ellas es la naturaleza del Distrito Federal ya que los artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo definen como sede de los Poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, lo que complica y limita, entre otras cosas, la facultad de legislar que tiene la Asamblea Legislativa.

196. Particularmente, el artículo 122, apartado A de la Carta Magna establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, así como expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Constitución local):

ARTÍCULO 122

[...]

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

⁸⁷ Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena, *op. cit.*

⁸⁸ Aprobada por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.⁸⁹

197. Asimismo, el apartado C, base primera, fracción V de la disposición citada se refiere a las facultades de la Asamblea Legislativa, la cual podrá legislar en las materias civil, penal, defensoría de oficio, protección civil, justicia cívica, seguridad, prevención y readaptación social, salud, asistencia social, previsión social, planeación del desarrollo, preservación del medioambiente, protección ecológica, vivienda, tránsito, estacionamientos, concesión de servicios públicos, fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, protección de animales, espectáculos, fomento cultural, fomento deportivo, función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º constitucional; además, de las tareas administrativas propias.

198. Como puede apreciarse, dichas facultades están muy restringidas y son limitativas en comparación con las de las demás entidades federativas, para las cuales aplica el principio inverso al Distrito Federal: podrán legislar todo lo que no esté reservado a la federación.

199. Si bien es cierto que existen ciertas restricciones legales para que la Asamblea legisle a favor de las comunidades indígenas, también lo es que, que salvo ciertos temas, los derechos indígenas no son una agenda prioritaria en la ciudad de México.⁹⁰ Ello contrasta aún más con el avance en la protección de los derechos de grupos sociales específicos.⁹¹

200. Por esta razón en las páginas siguientes se enlistarán algunos derechos que resultan de vital importancia para las comunidades indígenas residentes del Distrito Federal; algunos legislados y otros que deberían legislarse; la lista, no está de más decirlo, no agota el tema. Es cierto que no todos los derechos colectivos de los pueblos indígenas son aplicables a la situación de las comunidades residentes y sus integrantes en las nuevas condiciones que les marca la urbanidad de la ciudad de México (por ejemplo el aprovechamiento de recursos naturales); sin embargo, algunos derechos más bien pueden adaptarse a las circunstancias del ámbito local (como el manejo de medios o el usufructo de bienes públicos).

A. El reconocimiento internacional de los derechos colectivos

201. Primero se hará una semblanza de cómo evolucionó el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el sistema internacional de derechos humanos y su posterior incurción en el derecho interno, no sin antes advertir que los pueblos y sus comunidades practican *de facto* muchos de los derechos de los que ahora se exige su reconocimiento legal, y en cambio, otros efectivamente les han sido restringidos.

202. Cuando se crea la Liga de las Naciones y luego la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países miembro se dan a la tarea de crear un sistema internacional de derecho donde se establecen

⁸⁹ Artículo 122 constitucional.

⁹⁰ Esta Comisión reconoce; sin embargo, los esfuerzos que ha realizado la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en distintas legislaturas para elaborar iniciativas de ley en materia indígena, las cuales desafortunadamente no se han aprobado aún.

⁹¹ Las distintas legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han normado sobre la protección de los derechos de la infancia, de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad, etc. Asimismo, han avanzando en el reconocimiento de otros derechos, por ejemplo, con la reforma penal respecto del aborto y la ley de sociedades de convivencia.

las bases para mantener la paz y la cooperación entre los Estados asociados. En este sentido, las primeras declaraciones y tratados internacionales estaban destinados a regular las acciones entre los Estados miembro y entre éstos y sus ciudadanos.

203. Esto no significa que las personas indígenas que integraban los Estados carecieran de derechos. Más bien significa que, como pueblos, se seguían desarrollando al interior de los Estados aun cuando no tenían representatividad en el derecho público, y por otra parte, que los Estados centraban sus políticas en brindarles protección sólo como personas pertenecientes a grupos minoritarios y diferenciados: como pobres, analfabetas, campesinos, etc., y no como colectividades.

204. Los tratados se referían entonces a las obligaciones del Estado frente a esos individuos, dándoles el trato de *minoría*. Por ello las primeras alusiones a la situación de los pueblos indígenas se remitieron a la Subcomisión de Protección de las Minorías de dicho organismo, creada *ex professo* en 1947. El objetivo de proteger a las minorías era, sobre todo, adoptar políticas de protección de personas, lo cual distaba de la discusión por el reconocimiento de derechos a colectividades. En este sentido, la Convención contra el Genocidio de 1948, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 aluden a la necesidad de brindar protección a los individuos pertenecientes a esas colectividades.⁹²

205. En 1957 se aprueba el primer instrumento dirigido a los integrantes de pueblos indígenas, llamado Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Protección a las Poblaciones Indígenas. Este tratado reitera la vocación proteccionista que debían adoptar los Estados y además desconoce explícitamente el carácter de pueblos a los pueblos originarios, pues los define en su carácter de poblaciones.

206. El hecho de que en los años sesenta proclamaran su independencia varios países colonizados, alentó a los pueblos indígenas a reivindicar su derecho colectivo a la autonomía y libre determinación. Esta década fue importante en el seno de la ONU ya que en 1977, por primera vez en la historia del organismo, asiste formalmente una representación indígena a la Conferencia sobre Discriminación. Como producto de estos debates, al año siguiente se aprueba la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978).⁹³ Dicho instrumento marca el primer precedente en el reconocimiento de los derechos colectivos más allá de los Estados, pues considera que el odio racial y la discriminación deben combatirse tanto entre individuos como entre todos los pueblos.⁹⁴

207. A finales de esa década ocurre otro hecho importante, consecuente con la lucha y las declaraciones mencionadas. La ONU aprueba en 1979 la creación de un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas cuyo mandato sería discutir y elaborar una declaración sobre sus derechos específicos. El

⁹² Por ejemplo, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

⁹³ La Declaración fue aprobada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su vigésima reunión en París, el 27 de noviembre de 1978.

⁹⁴ El artículo 1º de tal instrumento establece que: “Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales; no pueden legitimar ni en derecho ni en hecho ninguna práctica discriminatoria, ni fundar la política de *apartheid* que constituye la forma extrema de racismo [...] Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político”.

grupo de trabajo inicia sus labores formalmente en 1982 y la primera tarea que se proponen las organizaciones indígenas ahí representadas es luchar por su reconocimiento universal como pueblos y el consecuente derecho a la libre determinación contemplada en los Pactos de 1966.⁹⁵

208. Esta tarea fue agotadora y polémica. Duró más de veinte años dentro del grupo *ad hoc* y luego en las instancias internas de decisión de la ONU. En sus etapas más complicadas, algunos Estados se opusieron a incorporar en la declaración el concepto de *pueblos* y el de *libre determinación*. Finalmente estos dos conceptos claves se incorporaron y se aprobaron con algunas observaciones de la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007.

209. Empero, aún más sobresaliente es el hecho de que dentro de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo retomara en el Convenio 169 las reivindicaciones que planteaba el movimiento indígena para hacer una revisión del Convenio 107 sobre Protección a las Poblaciones Indígenas. La composición paritaria de la OIT, integrada por sindicatos, empleadores y gobiernos, así como la experiencia del anterior convenio, facilitaron el desarrollo y elaboración de un nuevo instrumento.

210. Con el apoyo decisivo de Noruega y México, la Conferencia de la OIT proclamó un nuevo convenio que incorporó muchas –aunque no todas– de las demandas indígenas discutidas en el grupo *ad hoc*, entre ellas la potestad de ser pueblos y de mantener sus territorios, que por primera vez se reconocieron en un instrumento internacional.⁹⁶

211. La trascendencia de tal tratado para los pueblos indígenas y el sistema jurídico mexicano no es menor. Representó un gran paso conceptual, además del jurídico, al reconocerse como titulares de derechos colectivos propios y remontar siglos de discriminación en la que fueron considerados sujetos de tutela, minorías, poblaciones, núcleos sociales y otros conceptos legales subordinantes. Ello es reconocido, entre otros, por el relator especial sobre pueblos indígenas.⁹⁷

212. Respecto de las implicaciones del Convenio en el sistema jurídico mexicano, como fue aprobado por el Senado de la República y promulgado por el presidente en el *Diario Oficial de la Federación*,⁹⁸

⁹⁵ El artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 1°

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

⁹⁶ El convenio inaugura la denominación del sujeto *pueblos indígenas* pero impone la siguiente reserva: “La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (artículo 1.3), es decir, no lo equipara a las cláusulas de libre determinación de los Pactos en el derecho internacional. El tema se retomará en el capítulo III.

⁹⁷ De acuerdo con el relator especial:

A pesar de una larga historia de indigenismo por parte del Estado mexicano a lo largo del siglo XX, los rezagos acumulados entre la población indígena la colocan en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, víctima de discriminación y exclusión social, con bajos índices de desarrollo social y humano. Hasta hace pocos años, los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales. Por ello, sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados. Naciones Unidas, *Informe del relator especial, op. cit.*, párrafo 56.

⁹⁸ El Convenio 169 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

se convierte en ley interna y, por ende, de aplicación obligatoria en todo el territorio mexicano. Por ello, los distintos niveles de gobierno, y los respectivos Poderes tienen la obligación de garantizar, promover y reconocer los derechos colectivos de los pueblos asentados en su territorio.

213. Como se verá a continuación, la legislación mexicana se ha ido adecuando a los contenidos que marca el Convenio 169 de la OIT y de otros instrumentos internacionales asociados. De cualquier modo, se requiere de mayor voluntad política para una mejor incorporación y adecuación de las obligaciones contempladas en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, las adecuaciones legales y las políticas públicas deben tomar en cuenta el desarrollo progresivo de los instrumentos de derechos humanos que eventualmente se puedan adoptar (como en el caso de la reciente aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).

214. En el siguiente punto se señala cuál es el núcleo principal de tales derechos relacionados con respecto a las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal.

B. El núcleo de los derechos indígenas

215. La incorporación de los derechos indígenas en el sistema internacional, y posteriormente en el ámbito nacional, puede contemplarse como un proceso evolutivo de los derechos humanos. Pero este proceso acumulativo no se entiende como el descubrimiento o invención de nuevos derechos, sino como un perfeccionamiento de las diferentes esferas normativas que otorgan dignidad al ser humano.⁹⁹

216. En el tema del presente informe, es fundamental reconocer que la obligación general del Estado no se agota con el simple respeto de los derechos individuales pues son interdependientes de los derechos colectivos. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha insistido en la universalidad, indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos y que unos no deben sacrificarse para garantizar otros.¹⁰⁰ Asimismo, esta Comisión tiene la certeza de que todas las personas tienen los mismos derechos pero, desafortunadamente, no todas pueden ejercerlos de la misma manera.

217. Con esto en mente, en este informe no se pretende establecer una jerarquía de los derechos en general ni de los indígenas en lo particular. Todos son igual de válidos y necesarios. Sin dejar de observar este principio abstracto, es de tener en cuenta que, bajo ciertas circunstancias o coyunturas específicas, algunos derechos cobran cierta prioridad o prelación. En este sentido, la situación en que se

⁹⁹ La evolución de los derechos humanos y de los instrumentos que los reconocen fue reconocida, entre otras, por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, al establecer que “la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra el progreso alcanzado en la codificación de los instrumentos de derechos humanos, que constituye un proceso dinámico y evolutivo, e insta a la ratificación universal de los tratados de derechos humanos”. Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Doc. ONU A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993, párrafo 26.

¹⁰⁰ Estos principios han sido recogidos en diversos pronunciamientos e informes de la CDHDF. Para obtener más información, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/>>. La postura de la CDHDF retoma los postulados de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en julio de 1993, en la cual se reconoció que: Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 5.

encuentran las comunidades indígenas en el Distrito Federal retoma las principales problemáticas de este grupo en el territorio mencionado.

218. La prelación se hace con el fin de estar en oportunidad de gozar de todos los derechos, no de preferir unos sobre otros. Pero más allá de interpretaciones, la prioridad de un derecho debe provenir y se tiene que decidir desde el propio sujeto que lo reclama según sus aspiraciones. Resulta irrisorio que todavía en esta época, el Estado o los gobernantes intenten predeterminar cuáles son las necesidades de los pueblos. Decidir qué se vuelve más apremiante, sea un aspecto material, moral o espiritual, es una decisión que sólo le corresponde al propio sujeto.

219. Aclarado lo anterior, se desea señalar cuál es el núcleo de los derechos indígenas a partir de las reivindicaciones que hacen las comunidades de residentes y sus integrantes. Como se ha mencionado, este núcleo no intenta desprestigiar otros derechos, sino que enfoca la atención sobre las demandas básicas que luego permitan cobijar al conjunto de los derechos reconocidos.

1. Derecho de autoadscripción o conciencia de identidad

220. De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución mexicana y con el Convenio 169 de la OIT (en el cual se inspira la primera): “la conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.¹⁰¹ Esta cuestión es medular, pues determina de manera imperativa que la conciencia de identidad es la base para decidir quién es el sujeto de derecho de las disposiciones sobre indígenas.

221. En el debate internacional referido con anterioridad, el primer punto controversial surgió cuando gobiernos, expertos e indígenas comenzaron a discutir una definición de *pueblos indígenas*. Esta definición es necesaria para saber qué sujetos se pueden acoger a los instrumentos dirigidos a ellos y para que los gobiernos identifiquen a quiénes corresponden esos derechos reconocidos.

222. Una corriente se inclinaba por no elaborar una definición, del mismo modo que no existe actualmente una definición general de *pueblo*. Esta postura partía de una cuestión de principio, se argumentó que ni a los Estados ni a los expertos les correspondía definir quién era un pueblo indígena, no sólo porque podían tergiversar o limitar su alcance sino porque era una facultad inalienable de los propios pueblos. Con ello se reconoció que autodenominarse o autoadscribirse es un derecho inherente a los propios pueblos.

223. Sin embargo, la otra corriente postulaba que no podrían distinguirse los derechos de los pueblos indígenas con los de otros pueblos o minorías nacionales si no se especificaba y definía quiénes eran aquéllos. En este sentido, se adoptó una solución que conciliara las dos posturas y que también quedó contemplada en la Constitución. Se definió que los pueblos indígenas son aquellos que habitaban en el territorio antes de la colonización y que conservan ahora sus propias instituciones o parte de ellas, pero se estableció como criterio fundamental la conciencia de pertenecer a un pueblo.

224. La conciencia de identidad –la conciencia de pertenecer a una colectividad determinada– queda como elemento sustantivo que determina el sujeto en cuestión más allá de lo que una autoridad

¹⁰¹ Artículo 1.2 del Convenio 169. En el mismo sentido, véase el artículo 2° de la Constitución Política.

o cualquier otro actor pueda decidir. Esto también es congruente con el hecho de que, debido a los cambios históricos y dinámicas de los pueblos, sus características e instituciones se transforman y, por lo tanto, no pueden ser definidos de una manera única y esencial. De ahí que se determine que conservan sus propias instituciones o parte de ellas.

225. En los medios urbanos en general y en el Distrito Federal en particular, este derecho de autoadscricpción o conciencia de identidad, que el Convenio 169 de la OIT atribuye a los grupos y la Constitución a los pueblos, se torna doblemente fundamental, pues ante el rechazo de su presencia, reafirmarse ante los demás y ampararse en el marco legal resulta indispensable para poderse ostentar como sujeto de derecho.

226. En otras palabras, el valor del derecho a la autoadscricpción se duplica, porque posee un mérito jurídico en sí, y porque se puede apelar con mayor frecuencia al estar en contextos de interculturalidad y de cuestionamiento más intensos. Así, la conciencia de identidad es un seguro de protección jurídica, al tiempo que herramienta para solidificar los sentimientos de cohesión sociocultural.

227. La identidad, traducida en su acepción cotidiana, es indispensable para los pueblos en la reproducción de sus instituciones, pues sin ella se debilitaría la conciencia de pertenencia y la vigencia de sus prácticas sociales. En el caso de la ciudad de México (como en muchas otras sociedades), aun persiste el desafío de que se acepte y reconozca esta identidad, con el fin de que se superen sentimientos de exclusión y de interiorización de las comunidades y personas indígenas.

228. Por eso, la conciencia de identidad es indispensable para que las personas indígenas gocen de derechos plenos no sólo en el ámbito privado sino en el ámbito público, donde frecuentemente se expresa la pertenencia a una cultura diferente y donde los otros manifiestan su aprobación o desaprobación.

229. De la posibilidad de manifestar la autoadscricpción individual o colectiva y de su aceptación o negación por parte de las personas e instituciones locales se desprende la vigencia de muchos de sus derechos. Esto nos trae a colación la tesis clásica de Taylor¹⁰² en cuanto a que el reconocimiento es un elemento central en las sociedades pluriculturales, pues la falta de aceptación por parte de nuestro semejante ocasiona un daño en la dignidad de las personas y los pueblos que impide su valorización y realización.

2. Derecho a la libre determinación y autonomía

230. No es redundante insistir en que la Constitución, “Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para”: decidir sus formas de convivencia, elegir sus autoridades, aplicar sistemas normativos, preservar y enriquecer sus culturas, acceder a los recursos naturales y a la jurisdicción del Estado (artículo 2º, apartado A).

231. En el mismo tenor, la Declaración de Naciones Unidas afirma que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”¹⁰³ En cuanto al Convenio

¹⁰² Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, argumenta que la dignidad depende del reconocimiento de los otros y que cuando el reconocimiento es negativo, daña gravemente la dignidad de los diferentes.

¹⁰³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 3º.

169 de la OIT, su artículo 7° afirma que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

232. Lo anterior significa que, a diferencia de los Estados nacionales (pueblos internacionales), los pueblos indígenas ejercen su determinación a través de la autonomía y no a través de la soberanía, que generalmente se ha entendido restringida a los primeros. Por lo tanto, reconocerles ese derecho es la condición para desarrollarse, para cambiar las relaciones de poder que tienen frente al Estado y la sociedad, entre otras acciones.

233. Sin embargo, aun cuando ya se acepta la identidad de un pueblo y su derecho a considerarse como tal, todavía persiste un evidente prejuicio en un gran sector de la sociedad mexicana que considera que los indígenas ya perdieron sus instituciones de gobierno antiguas y no tienen más autoridades que aquellas que provienen de los municipios, ejidos u otras de la división política del Estado mexicano.

234. Por ello, insistir en el derecho a la libre determinación y a la autonomía como el núcleo duro de todos los derechos resulta trascendental para poder interactuar y negociar con la sociedad nacional pues éste permite que se reconozcan las formas de organización política y autoridades indígenas, sean originales o adoptadas, y que estas formas de gobierno puedan conservarse y transformarse. Debe quedar claro que la libre determinación abarca el derecho de los pueblos a decidir libremente su condición política y el derecho a perseguir libremente su desarrollo, es decir, de disponer por sí mismos su manera de gobernarse pero también de adaptarse al cambio y a la evolución histórica.¹⁰⁴

235. Valga la reiteración, pero debe quedar claro que en este derecho lo fundamental no sólo consiste en tener instituciones propias de autorregulación, sino que “persiguen” el cambio o transformación, de acuerdo con las prioridades y necesidades que la realidad les exige. Lo anterior se torna básico en situaciones de interlocución o negociación entre las instituciones del Estado y los pueblos, en las cuales se deberá tomar en cuenta a las instancias reales de decisión que, por lo general, son las asambleas, los consejos o las mesas directivas.

236. Para hacer valer el derecho a la libre determinación, sobre todo en las ciudades, es muy importante tener en cuenta la versatilidad y adaptabilidad de las formas de organización y comunalidad, y no confundirlas o reducirlas con su aspecto exterior, pues la mayoría de las veces resulta un camuflaje para interactuar con la sociedad dominante.¹⁰⁵

237. Por otro lado, debe decirse que la libre determinación es una condición para gozar de la capacidad de autodisponerse o autonormarse. Mediante ella, las decisiones y voluntades de sus miembros pueden realizarse conforme a los valores culturales propios. No se trata de una libertad surgida de la nada o que, por el contrario, deba seguir designios externos, sino una libertad para alcanzar las aspira-

¹⁰⁴ Muy cercano a los pactos internacionales, el artículo 3° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

¹⁰⁵ Como se analizará con más detalle en el siguiente capítulo, los pueblos indígenas han tenido que adoptar y adaptar sus instituciones a las fórmulas políticas reconocidas por la ley ocultando sus propias maneras de normarse y gobernarse.

ciones de una colectividad conforme a sus valores culturales y principios identitarios. En definitiva, la autonomía presupone que se respeten las diferentes formas de vida y organización comunitaria.

238. Esta voluntad de decidir de manera autónoma continuar siendo lo que son y al mismo tiempo negociar y compartir el destino con los demás de conformidad con sus valores, se manifiesta abiertamente en la Constitución, donde se contempla que los pueblos tienen derecho a “Preservar y enriquecer su lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.¹⁰⁶ En el mismo sentido, el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas contemplan disposiciones en las cuales la libre determinación alcanzó el ámbito político, el espiritual, el tradicional y el innovador.¹⁰⁷

239. Lo anterior contrasta con la situación que se vive en la capital del país, que se distingue por lo cosmopolita y con fuertes tendencias al individualismo. En ella, las comunidades indígenas y sus integrantes se encuentran sometidos a fuertes presiones para normalizarse y subordinarse a los patrones dominantes. En este sentido, la libre determinación y la autonomía son un derecho cultural colectivo que en la práctica se traduce en la necesidad de respeto y reconocimiento.

240. Además, la libre determinación se interrelaciona con el derecho efectivo a pertenecer a la ciudad, lo cual implica que, entre otras cuestiones, las comunidades gocen de sus bienes y recursos. Por ello, la autonomía debe incluir poderes políticos y económicos, lo cual coincide con lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas que sostiene, “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.¹⁰⁸

241. Una consecuencia lógica de esta autonomía financiera o, por decirlo de otro modo, el hecho de actuar como entidad de derecho público es concomitante con el reconocimiento de la personalidad jurídica y, por ende, su legitimación tiene que ver con las implicaciones prácticas ante terceros.

242. Por otra parte, es fundamental abordar la vinculación entre autonomía y territorio. Es necesario destacar esto porque se ha sostenido como impedimento para validar el derecho a la libre determinación de las comunidades urbanas que no cuentan con territorio propio. Sobre esta justificación negativa es importante recordar que los conceptos de *soberanía* y *libre determinación* se asociaron al surgimiento del Estado-nación moderno, integrado por su población, territorio y derecho. Sin embargo, ésta no es la única manera de entender la autonomía, y la premisa de ser una nación pluricultural replantea esas viejas nociones de territorialidad.

243. Epifanio Díaz Sarabia, abogado triqui, refiere que fuera de Occidente también se discutió una autonomía no ligada al territorio (*desterritorializada*) y tenía que ver con las capacidades de sujetos

¹⁰⁶ Artículo 2º, apartado A, fracción IV.

¹⁰⁷ La declaración de Naciones Unidas es contundente cuando dispone en su artículo 11 que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas”. En el mismo sentido, el artículo 5º del Convenio 169 señala que: “Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”, en este caso las condiciones que se presentan en un escenario urbano.

¹⁰⁸ Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 4º.

organizados que podían ejercer funciones en coordinación con el Estado. A este tipo de autonomía se le llamó “autonomía asociativa”.¹⁰⁹ En diferentes espacios organizativos, los indígenas de la ciudad de México han discutido esta alternativa que posibilitaría el ejercicio de recursos públicos a través de sus asociaciones sin tener que circunscribirse a un territorio o jurisdicción específica, y la han llegado a llamar “autonomía organizativa”.¹¹⁰ En Canadá ésta es una posibilidad que ya se está tomando en cuenta en diferentes ciudades donde se consolidan las organizaciones de indígenas nativos.¹¹¹

3. Derecho de participación, consulta y consentimiento

244. El establecimiento de una nueva relación entre Estado, sociedad y pueblos indígenas no termina con reconocerlos como sujetos colectivos y con derechos para decidir, por sí mismos, su desarrollo. La nueva relación también implica una convivencia e interrelación permanente basada en el diálogo y el entendimiento mutuo.

245. La manera en que debe mantenerse este entendimiento depende básicamente del derecho de participación, consulta y consentimiento en la toma de decisiones de las medidas que les afectan. Dado el alcance estratégico y político que estos derechos tienen para establecer relaciones que conduzcan a la cooperación y la cordialidad, se citan con amplitud lo que determinan los instrumentos internacionales asumidos por México.

246. Al respecto, el Convenio 169 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 6°

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo para la aplicación de este Convenio deberán 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.

247. En el caso de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 18 consigna que:

ARTÍCULO 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, por conducto de los representantes elegidos por ellos de conformi-

¹⁰⁹ Epifanio Díaz Sarabia, *Los derechos humanos de los indígenas migrantes*, México, Centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, 2002.

¹¹⁰ Sobre este punto véase la tesis de Yuri Escalante, *Ciudadanos sin ciudad. El horizonte jurídico del movimiento indígena metropolitano*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, 2005.

¹¹¹ Evelyn Peters, “Self-Government for Aboriginal People in Urban Areas: A Literature Review and Suggestions for Research”, en *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. XII, núm. 1, 1992.

dad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

248. Asimismo, la siguiente disposición establece lo siguiente:

ARTÍCULO 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

249. De igual manera, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) ha instado a los Estados parte de la Convención para que aseguren que ninguna decisión que tenga que ver con sus derechos e intereses se tomen sin el respectivo consentimiento informado.¹¹²

250. El derecho de consulta y consentimiento que se otorga a los pueblos se refiere a la toma de decisiones políticas y legislativas las cuales, como dispone el Convenio 169, no pueden asumirse en tanto no se cuente con el acuerdo o consentimiento de los pueblos sobre las medidas que piensan adoptarse y que les afectan.

251. He aquí pues el principio medular de las consultas: *acordar y consentir*, mediante procedimientos adecuados y decisiones asumidas libremente, antes de que éstas se tomen con anticipación.

252. Así, el fin y el procedimiento de las consultas trasciende la forma tradicional en que se han venido tomando decisiones que inciden en la vida de los pueblos indígenas. Analizaremos con más detalle estas disposiciones con el propósito de que las recomendaciones y sugerencias que este informe plantea sean aplicadas adecuadamente.

253. En primer lugar, sobresale el concepto de *aplicación de procedimientos adecuados o bajo sus propios procedimientos*. Esta normativa se refiere a que se deben prever las particularidades de la población indígena para discutir, consensar y tomar decisiones solamente después de consultarlos y de que éstos estén de acuerdo.

254. En segundo lugar, por este motivo ambos instrumentos se refieren a que deben consultarse sus *instituciones representativas* o sus *representantes elegidos*. En otras palabras, deben convocarse las instancias o personas adecuadas que representen a las comunidades y sus integrantes sobre las cuales se emprenderán acciones administrativas o legislativas. Este requisito fundamental muy pocas veces se toma en cuenta. Es muy común que en estos casos se invite al público en general o, por el contrario, se orienta a sujetos que no representan suficientemente a los pueblos.

255. Por eso, en tercer lugar, la *buena fe* aparece como un principio elemental de toda consulta. No tiene ningún sentido una consulta que sólo pretenda legitimar o cumplir requisitos legales, a la larga esta solución ocasionará más conflictos o agravará la discriminación. La buena fe debe estar comprometida para buscar los mecanismos adecuados de una consulta representativa y no celebrarla de manera subrepticia, precipitada o sin exponer sus verdaderas intenciones.

¹¹² Naciones Unidas, CERD, Recomendación General núm. 23. Pueblos Indígenas, de 18 de agosto de 1997, párrafo 4, inciso c).

256. En cuarto lugar, para evitar una solución equivocada para el Estado y para los pueblos, al consultar no debe existir una decisión ya tomada, sino que previo a ella los involucrados deben contar con la información suficiente y calificada que les permita elegir lo que mejor se adecue a sus aspiraciones colectivas.

257. La carencia de cualquiera de estos elementos puede ser fatal para el logro de los acuerdos finales y, en consecuencia, se fracasará en obtener el consentimiento necesario. Por tanto, es indispensable en toda consulta recurrir a procedimientos y métodos de comunicación adecuados, convocar a las instituciones o autoridades representativas, actuar de buena fe y tomar las decisiones en conjunto sobre información veraz y completa.

258. Desafortunadamente, este derecho no ha sido respetado en momentos trascendentales de discusiones sobre temas indígenas. Ejemplo de ello son los cientos de controversias constitucionales interpuestas por los pueblos indígenas ante la Suprema Corte con motivo de la reforma constitucional de 2001, en las cuales se alegaba la carencia de consultas adecuadas.¹¹³

259. Este ejemplo abarca la situación de varias entidades federativas y, por la trascendencia de la acción, resulta imprescindible recordar tal experiencia, a fin de que no se vuelva a repetir. Por tanto, la necesidad de pactar y consentir con los pueblos indígenas las medidas que de una u otra forma les afectan debe respetarse en toda la República Mexicana, pero en particular en el Distrito Federal. En caso contrario, la decisión o medida implementada carecerá de legitimidad y puede quedarse en mero discurso.

260. En esta misma lógica, si no se respeta y garantiza de manera adecuada la consulta y el consentimiento respectivo, poco se avanzará en el derecho de autoadscripción y de autodeterminación de los pueblos. Por el contrario, una verdadera participación (que no asimilación o incorporación) de los pueblos en la nación depende de la buen fe y voluntad política de hacer cumplir los derechos humanos de las comunidades y personas indígenas.

261. Por último, vale la pena mencionar que las anteriores y actuales instancias que el Distrito Federal ha creado para consultar a los pueblos indígenas –que se tratarán en el último capítulo–, deben considerar en toda su dimensión estas disposiciones, a riesgo de no convertir el legítimo anhelo de participación en exclusión y discriminación.

4. Derecho a la igualdad y no discriminación

262. En los tres incisos anteriores se ha subrayado la responsabilidad que tiene el Estado en su conjunto y en especial las autoridades de gobierno para hacer efectivo el respeto a la autoadscripción, a la libre determinación y a la participación.

¹¹³ En su informe, el relator especial sobre pueblos indígenas recibió una serie de denuncias al respecto. Por tal motivo, en su informe reconoce que:

más de 300 municipios indígenas presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia para solicitar la nulidad del procedimiento, pero ésta las declaró improcedentes. Los pueblos indígenas se sintieron traicionados y descartados por estas maniobras. El hecho de que el Congreso no haya procedido a una amplia consulta sobre la reforma constitucional, como lo debería haber hecho de acuerdo con los compromisos adquiridos por México al ratificar el Convenio 169 de la OIT, motivó también quejas ante ese organismo (*Informe del relator especial*, párrafo 52).

263. Esta urgencia de reconocer derechos a los pueblos y el derecho de no discriminación van unidos estrechamente y constituyen un principio básico general respecto de la protección de los derechos humanos.¹¹⁴ De acuerdo con el artículo 1º constitucional, se prohíbe la discriminación y en el mismo precepto se hace una definición de la misma:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.¹¹⁵

264. Tomando en cuenta lo anterior, en este apartado se hará referencia a uno de los mayores retos que tanto el Estado como la sociedad capitalina tienen: erradicar la discriminación y garantizar una cultura de reconocimiento y aceptación de las diferencias.

265. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación se reflejan en prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos e implican una obligación importantísima del Estado a través de sus diferentes instancias y órganos. Tal significación ha sido reconocida, entre otras, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha reconocido que el principio de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general.¹¹⁶ Asimismo, este tribunal ha establecido que:

el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹¹⁷

266. Aunque la legislación local, nacional e internacional proclaman la igualdad, los propios sujetos y las prácticas institucionales aplican u omiten aplicar la ley, menoscabando o anulando derechos con base en criterios raciales, étnicos y culturales. En otros casos, la misma norma no alcanza a contemplar soluciones que permitan la inclusión y el acceso a los derechos de manera igualitaria, por ejemplo cuando se aplica el rasero de la misma lengua o la misma norma a sujetos que son portadoras de una cultura diferente.

267. El instrumento *ad hoc* es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), que ha sido ratificada por México.¹¹⁸ En esta convención desta-

¹¹⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 18. No Discriminación, de 10 de septiembre de 1989, párrafo 1.

¹¹⁵ Artículo 1º constitucional.

¹¹⁶ Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva 18/2003, de 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párrafo 101.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ La CERD (por sus siglas en inglés) entró en vigor el 4 de enero de 1969. México la firmó el 1º de noviembre de 1966 y la ratificó nueve años después (20 de febrero de 1975).

ca principalmente el enunciado que exige a los Estados parte tomar “Medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y disposiciones que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista” (artículo 2º). También sobresale el artículo 4º, que conmina a declarar como acto “punible” toda difusión de ideas sobre superioridad de las razas, incitación a la violencia o actividades que propicien la discriminación.

268. El Convenio 169 de la OIT es todavía más específico respecto del sentido de estos mandatos: “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (artículo 3.1) y “El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas” (artículo 4.3).

269. Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también aborda en diferentes artículos la obligación de no discriminar y combatir los prejuicios y toda propaganda basada en el odio racial. Sin embargo, es destacable que, al igual que el Convenio 169, amplía el concepto de igualdad no sólo entre los individuos sino también entre los pueblos.

270. En efecto, el artículo 2º determina 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 ninguna discriminación en el ejercicio de los derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad étnica”.

271. Asimismo, con el fin de cerrar el círculo y retornar al derecho de identidad, el artículo 9º establece que: “Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo de ejercicio de este derecho”.¹¹⁹

272. Cabe señalar que el derecho a no sufrir discriminación está reconocido por la legislación local del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 5º de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal prohíbe esta práctica, a la cual define de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5º. Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas.

De igual manera, serán consideradas como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones, así como toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación.¹²⁰

¹¹⁹ Véase la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹²⁰ Artículo 5º de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de julio de 2006.

273. Esto quiere decir, ubicando los preceptos enunciados al contexto de la ciudad de México, que el hecho de pertenecer a una comunidad indígena no debe implicar la restricción de ningún derecho, ni mucho menos objetarse, como plantea el Convenio 169, que de ello se restrinja la ciudadanía. Los derechos de ciudadanía, que son los derechos de todos los individuos, deben sumarse a los derechos que como pueblos se han promulgado para alcanzar una equidad plena como personas y como pueblos.

274. Una conclusión general e integral de las disposiciones citadas, sobre todo lo contemplado en la Convención de 1965 y la Declaración de Naciones Unidas de 2007, es que señalan la responsabilidad de los Estados de revisar sus normas y evitar a toda costa que se propague la discriminación institucionalizada, pues ella sirve de cobijo a su propagación entre la sociedad y entre particulares.

275. El criterio que prevalece en estos instrumentos internacionales, pero que se puede ver también en la prohibición constitucional, es que no basta con proclamar la igualdad entre pueblos e individuos, sino que es necesario que el Estado juegue un papel activo (no reactivo) para combatir y eliminar todo aquello que la propicia y perpetúa. Debe constituirse lo que Barrere designa “derecho antidiscriminatorio”, que va más allá del no discriminatorio. Es decir, la prohibición es inútil desde la norma si no se crean las condiciones para eliminarla desde las instituciones.

276. Otro tema íntimamente relacionado con el derecho a la no discriminación es el de las acciones temporales o afirmativas. Existe un amplio reconocimiento de la necesidad de implementar acciones compensatorias para lograr equilibrar ciertas situaciones desiguales. Dichas acciones afirmativas no se consideran privilegios de ley que discriminen a otros grupos, aunque efectivamente distinguen y determinan preferencias, encaminan al fin positivo de lograr la igualdad. Sin embargo, las acciones afirmativas no deben ser permanentes sino temporales en tanto se corrigen las desigualdades a las que van dirigidas.¹²¹

277. Nuevamente debe señalarse que, desde una perspectiva pluricultural, es importante que las políticas y acciones afirmativas cuenten con el consentimiento de los pueblos a quienes van dirigidas. Al respecto, el Convenio 169 de la OIT señala lo siguiente:

ARTÍCULO 4º

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los derechos expresados libremente por los pueblos interesados.

278. El reto del derecho y de una sociedad que pretende ser antidiscriminatoria y pluricultural es que se comprendan los alcances negativos que acarrea la discriminación en general y particularmente contra la población indígena. Que se logre comprender que la discriminación es una ofensa al individuo y al grupo al que pertenece, pero también es una práctica que daña el tejido social y el principio universal de cooperación y convivencia entre los pueblos.

¹²¹ La validez y necesidad temporal de las acciones afirmativas está en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 1.4 y 2.2 así como en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 5.1.

279. En este sentido, la Convención contra Todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además de condenar toda propaganda o incitación al racismo, invocan a perseguir y castigar dichos comportamientos, es decir, a considerarlos como actos punibles o delitos penales.

280. En nuestro país, Aguascalientes, Oaxaca y el Distrito Federal son de las pocas entidades federativas que siguiendo la norma internacional han tipificado el delito de discriminación, tanto en su crudeza como acto como en su aliciente ideológico: la provocación o la incitación.¹²²

281. En conclusión, es imprescindible que las diversas instancias locales adopten todas las medidas que sean necesarias no sólo para garantizar y respetar el derecho a la no discriminación, sino que sancionen conductas discriminatorias, cuando éstas sucedan. La ciudad pluricultural exige de una autoridad comprometida que no sea únicamente formalista o legalista, sino que emprenda acciones que corrijan las desigualdades históricas y estructurales.

¹²² El artículo 206 constitucional del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal establece que:

Se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

- I. Provoque o incite al odio o a la violencia;
- II. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho. Para los efectos de esta fracción, se considera que toda persona tiene derecho a los servicios o prestaciones que se ofrecen al público en general;
- III. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o
- IV. Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendientes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos. Este delito se perseguirá por querrela.

III. Diagnóstico de los derechos de las comunidades indígenas residentes y sus integrantes

282. En la parte introductoria se mencionó que la información del presente informe deriva de los datos obtenidos a partir de las quejas presentadas ante este organismo, la información obtenida de varias autoridades y los testimonios directos de la población indígena residente en la ciudad de México, en la audiencia pública de los días 23 y 24 de noviembre de 2006.

283. El valor que tiene la participación directa de los indígenas a través de sus testimonios orales y escritos está fuera de toda duda. Además de constituir una referencia directa de la cotidianidad que enfrentan los indígenas en la ciudad, se hace valer el derecho insustituible de opinar y expresar el sentir del actor social. Es indiscutible que la repercusión de la violación de un derecho o la discriminación por motivos de origen étnico o racial sólo puede ser expresada a cabalidad por el propio sujeto que la experimenta.

284. Teun van Dijk¹²³ ha señalado que las instituciones y los expertos suelen atribuirse muchas veces la autoridad para determinar lo que constituye un acto que atenta contra la dignidad de la persona o un hecho que pueda calificarse de racista o discriminatorio. De esta manera se elimina la voz de la víctima y se reemplaza por una voz autorizada que niega lo que los sujetos viven. Tomando en cuenta lo anterior, la CDHDF adoptó diversas medidas necesarias para garantizar la opinión de que los más autorizados para exponer la situación de los derechos indígenas son los propios sujetos del derecho.

285. La Comisión no puede dejar de reconocer el hecho de que, muy probablemente, las personas que asistieron a la audiencia pública no agotaron con sus opiniones la diversidad y complejidad del tema. Sin embargo, sí constituyen una muestra representativa y eficiente para visualizar la profundidad del desafío y proyectar un horizonte futuro en la agenda legislativa, judicial y administrativa del Distrito Federal.

286. En este sentido, el presente diagnóstico no pretende haber agotado el análisis de todos los derechos indígenas, sino más bien resaltar algunos de ellos como una muestra de lo que sucede en términos generales en el Distrito Federal. La agenda es más amplia de lo que suponemos, pero lo contemplado da cuenta de las principales demandas y reivindicaciones indígenas, así como de las tareas prioritarias que deben emprender las autoridades y representantes de esta ciudad.

287. El orden de exposición de esta parte diagnóstica va desde las violaciones de los derechos más evidentes y cotidianos hasta la discriminación institucional y estructural que prevalece en la ciudad. Por ello nos pareció hasta cierta manera congruente iniciar, en primer término, con el análisis del estado de la situación de los derechos civiles y políticos o de ciudadanía; y, en segundo lugar, tratar un poco sobre los derechos sociales, económicos y culturales (DESC), para por último abordar el complejo tema de los derechos colectivos de las comunidades de radicados.

¹²³ Teun van Dijk, *Racismo y discurso de las élites*, Barcelona, Gedisa, 2003.

A. Derechos civiles y políticos

1. *Derecho a no ser molestado ni discriminado*

288. Al inicio de este informe se indicaba que hasta los derechos más elementales son frecuentemente restringidos por autoridades y ciudadanos cuando se muestran signos de identidad indígena. La estigmatización y persecución de sus formas de ser es un hecho cotidiano que está lejos de desaparecer en la ciudad y que preocupa en la medida que la presencia indígena es cada vez mayor y los contactos interétnicos se intensifican.

289. El primer párrafo del artículo 16 constitucional consagra el derecho a no sufrir ningún tipo de molestia, a menos que esté justificada: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento”. Tal derecho debe leerse a la luz de la garantía de no discriminación de la que deben gozar todas las personas y colectivos.

290. La realidad en el Distrito Federal no siempre se apega al mandato constitucional y muchas de las conductas violatorias tienen una causa discriminatoria. Esto fue evidente en gran parte de los relatos narrados en la audiencia pública celebrada por esta Comisión: la exclusión de los indígenas se hace visible en todos lados. En los siguientes párrafos, se darán algunos ejemplos que evidencian la necesidad de continuar con una campaña fuerte y novedosa de sensibilización respecto de la no discriminación.

291. Un ejemplo de lo anterior son las detenciones que sufren los indígenas. El joven José Manuel Sánchez, de origen tzotzil-tzeltal, señaló, en la audiencia pública, la dificultad de portar signos de identidad en los diferentes espacios urbanos:

Viene uno al Distrito Federal, lo ven con su traje y lo hacen a uno de menos. Hasta la propia policía lo ve a uno de menos. Quiere uno entrar en una tienda y a veces no lo dejan entrar. La misma policía o la gente que trabaja ahí no deja pasar, y uno como indígena se siente mal, nos destruyen la autoestima. Hasta en la misma escuela nos discriminan. Nos dicen: “Patarrajada, ¿de dónde vienes?, ¿por qué estudias acá?”. Sólo porque uno no es como ellos nos hacen a un lado, hasta los mismos profesores nos dicen: “Tú eres indígena”.¹²⁴

292. Las consecuencias de esta discriminación, en términos sociales e individuales, son variadas y muy delicadas: como señaló el propio peticionario, al hacerlos menos se les destruye la autoestima, acarreando consecuencias autodevaluativas y desestructurantes, como no utilizar la vestimenta o la lengua y mimetizarse a una manera de ser de la cual no son parte.

293. Asimismo, estas exclusiones y rechazos de que son víctimas, incluso en los espacios educativos donde se supone que se prepara y educa a la gente para ser mejores ciudadanos, ocasionan que no puedan tener una participación plena en sociedad. La discriminación inicia en un plano psicológico, pero termina afectando, en el largo plazo —mediante la exclusión— el aspecto socioeconómico.

¹²⁴ Vale la pena destacar, respecto del valor que tienen los testimonios argumentados líneas arriba, la precisión de los conceptos expresados por el sentido común: “hacen a uno de menos” y “hacen a un lado” pueden ser sinónimos de *minorización* y *segregación* expresados en lenguaje cotidiano.

294. Otro de los asistentes a la audiencia mencionada precisaba que, aun sacando buenas calificaciones, los maestros se burlaban de él y ponían en duda sus capacidades, preguntándole cómo había obtenido buenos resultados. Ello los hace sentirse rechazados, como si no fueran parte de la nación o fueran delincuentes: “Me siento aislado y extranjero en mi propia tierra”, concluía Pedro González, de la Red de Formación Indígena.

295. Resulta lamentable señalar que los indígenas se sienten afectados en sus derechos humanos dentro del ámbito educativo, ya sea a través de los profesores o de los mismos compañeros de clase. La imposición de apodosos estigmatizantes, los insultos alusivos a su forma de vestir, hablar o ser (*huarachón*, *bajado del cerro* y otros) son dolorosas denuncias que se presentaron en contra de los propios educadores (secundados por los alumnos), aunque también puede encontrarse esta situación en otros testimonios.¹²⁵

296. El profesorado tiene la obligación primaria de respetar los derechos de todas las personas que están bajo su responsabilidad, pero los maestros y maestras también tienen la obligación de garantizar un ambiente respetuoso dentro de las clases.

297. En este orden de ideas, en la audiencia pública también salió a relucir el cuestionamiento sobre la publicidad que aparece en los medios de comunicación y la publicidad, pues frecuentemente se proyectan estereotipos e imágenes denigrantes del indígena. En especial, se hizo alusión al anuncio espectacular de una marca de desodorante que se instaló en los andenes del Sistema de Transporte Colectivo Metro, con el lema: “Para que no huelas a indios verdes”.

298. La empresa aclaró que no había existido mala fe y que había sido una mala interpretación de los indígenas; por su parte, el Sistema de Transporte Colectivo Metro no fue capaz de reconocer que esa publicidad se presentó en su espacio de administración y control, y que, en gran medida, debido a que por acción u omisión la autorizó, era ella la autoridad responsable de permitir este tipo de anuncios discriminatorios.

299. Lo anterior es un buen ejemplo de lo interiorizada y normalizada que puede estar la discriminación en circunstancias concretas, tanto entre autoridades como entre los particulares. Ello debe ser un llamado para que las autoridades redoblen esfuerzos en las campañas de sensibilización y fomenten una cultura de respeto a los derechos humanos, tanto de funcionarios como de la población en general.

300. Pese a que el hecho fue denunciado, ninguna autoridad retomó el caso para promover que a nivel institucional se procediera con las medidas preventivas y correctivas que las circunstancias ameritaban, de manera que no se solaparan u olvidaran estos hechos.¹²⁶

¹²⁵ Zósimo Ortega, “El pasado reclama el cambio y está en los jóvenes”, en *Memoria de los encuentros sobre presencia indígena en la ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000, y Erika Casillas, “No me gustan los indios”, en Alicia Castellanos, *Etnografía de la discriminación*, op. cit.

¹²⁶ Actualmente, la empresa de medicamentos del Dr. Simi, famosa por ofrecer sus productos a precios populares, sostiene una campaña de espectaculares por toda la ciudad donde comunica que 25% de las utilidades son destinadas a ayudar a los pobres. Todas las imágenes fotográficas corresponden a indígenas en situación de extrema pobreza mientras reciben despensas y juguetes, con lo cual reitera el estereotipo de que ser indígena es equivalente a ser pobre y vivir de la caridad.

301. En este sentido, es oportuno recordar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial formula en su artículo 5° que:

Los Estados parte se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos.

302. Esta disposición en ningún momento puede interpretarse como un intento de limitar la libertad de expresión o de creación, con la que parecería entrar en conflicto, sino que la Convención invoca a la responsabilidad del Estado para emprender acciones que combatan el prejuicio y propicien la convivencia armónica entre los pueblos que componen la nación ya que éstos tienen un evidente impacto público negativo.

303. Por ejemplo, en la audiencia pública se emitió un fuerte llamado de atención a los cuerpos de seguridad del Distrito Federal, tanto de la policía preventiva como de la seguridad bancaria o privada. Estas quejas surgieron no únicamente en voz de los comerciantes en vía pública (con quienes se confrontan con más regularidad), sino de representantes de organizaciones, gestores y defensores indígenas que asistieron a la audiencia.

304. La queja y la exigencia van en el sentido de que no se criminalicen las formas colectivas de actuar y proceder del indígena. En este sentido, no sólo se debe hacer referencia al derecho de no ser molestado y de transitar libremente por los lugares que se desee, sino también es necesario retomar la libertad de asociación, la cual se ve afectada por la aplicación de criterios prejuiciosos que confunden un comportamiento colectivo con la asociación delictuosa. Al respecto, Benedicto Ayala, promotor y traductor mixteco de la Asociación de Traductores Intérpretes y Gestores en Lenguas Indígenas sugirió lo siguiente:

Se deben llevar más cursos, sobre todo a los policías que laboran en el Centro Histórico de la ciudad, porque en este perímetro es donde más se han violado los derechos indígenas. Las autoridades que deberían conocer las formas de vida de los indígenas no las conocen. [Ellos consideran que] por el hecho de andar en grupo ya somos pandilla. No es cierto. Los indígenas para convivir y seguir sus lazos con sus paisanos en esta ciudad, por las tardes desde los viernes, sábados y domingos, nos apropiamos de la ciudad [para convivir en grupo].

305. Dramáticos y, en ocasiones, insólitos son los casos en que se incrimina el comportamiento grupal o colectivo, justamente por no conocer lo que son las culturas y, particularmente, las maneras de ser indígena. Uno de estos casos criminalizados se refiere a la forma en que se curan las enfermedades del alma y que fue narrado por el mismo traductor mixteco. Este hecho se presentó cuando un curandero y la familia de un enfermo de espanto¹²⁷ acudieron a la calle, donde se suponía que el paciente había perdido su alma, para proceder a recuperarla mediante los encantamientos necesarios. Sin embargo, a unos cuantos minutos de comenzar el ritual llegaron cinco patrullas a interrumpir la ceremonia para detenerlos por comportamiento sospechoso.

¹²⁷ Padecimiento provocado por la pérdida del alma. La cura implica la recuperación de esta entidad anímica o, en su caso, el agravamiento y muerte del paciente.

306. Otro caso paradigmático es el de una pareja mixteca, recién llegada a la ciudad, que pedía limosna con sus tres hijos menores de edad en el barrio residencial de Polanco. Los padres de estos niños fueron detenidos por elementos de la policía y consignados a una agencia del Ministerio Público acusados de presunta explotación de menores, teniendo como única evidencia la denuncia presentada por una señora integrante de una organización civil.

307. Los detenidos fueron interrogados sin traductor, pese a que la señora era monolingüe, mientras sus hijos fueron remitidos a una guardería del Sistema Integral para la Familia (DIF-DF), lo cual les provocó una evidente afectación emocional por la separación de sus padres y las dificultades de comunicación. Los hechos fueron denunciados a la CDHDF, tras lo cual se pudo liberar a los padres por falta de elementos para procesarlos. Sin embargo, los niños permanecieron dos semanas en el albergue de la PGJDF, mientras les llegaba por escrito la determinación del Ministerio Público y porque inicialmente se exigió a los padres presentar actas de nacimiento que no tenían disponibles.¹²⁸

308. Como podemos ver, existe una cadena lógica entre los prejuicios que se inculcan respecto a lo que es un indígena, la estigmatización de sus prácticas y de ahí la criminalización de conductas grupales, sean con fines de esparcimiento, ceremoniales o laborales. Como precisa Benedicto Ayala, se confunde, por desconocimiento, lo que es ser indígena con indigente y libertad de asociación con asociación delictuosa, delincuencia organizada o pandillerismo. De ahí la exigencia de que los servidores públicos conozcan las culturas indígenas para garantizar los derechos que de ellas derivan. Al respecto, Pedro Ávila, indígena otomí, fue contundente al expresar que:

Ciertamente que la población indígena de la Ciudad de México y de todas las ciudades vivimos una situación de marginación y de injusticias. Cosa que no debe de ser porque los indígenas somos los primeros habitantes de estas tierras donde debemos recibir un trato digno. Debemos ser respetados como cualquier otra persona de otros lugares.

309. Con estos ejemplos podemos constatar que la identidad de los indígenas en la ciudad enfrenta constantemente actos discriminatorios debido a los prejuicios que se van transmitiendo e interiorizando desde la misma formación escolar. Lejos de aprender a convivir interculturalmente, se ignoran las formas de vida y las manifestaciones colectivas de los pueblos, lo que da lugar a exclusiones y estigmatizaciones.

2. *Derecho a la jurisdicción del Estado. Debido proceso y reconocimiento de la diferencia cultural*

310. El debido proceso para los indígenas en el Distrito Federal se ha dirigido en lo fundamental a tratar de garantizar el derecho a un traductor cuando no se hable suficientemente el castellano y a considerar la diferencia cultural en el momento de la individualización de la pena.¹²⁹ Normativamente, apenas se tratan de garantizar estos derechos en etapas muy concretas del proceso y no desde el inicio de la averiguación.

311. En la práctica, los avances son también muy limitados ya que no se han cumplido a cabalidad estas disposiciones y siguen sin atenderse partes medulares de la procuración e impartición de justicia,

¹²⁸ Este caso ameritó la Recomendación 8/2002 de la CDHDF y derivó en varias acciones emprendidas por el gobierno capitalino, las cuales se comentan en el capítulo de políticas públicas.

¹²⁹ El Código Penal para el Distrito Federal establece en el artículo 72, fracción V, que al momento de individualizar las penas se debe considerar la edad, nivel de educación, costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Si la o el procesado pertenece a un pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres.

como el derecho de la víctima del delito a tener traductor durante todo el procedimiento penal hasta su conclusión, hasta el hecho de que en la resolución del proceso no se toma en cuenta realmente la pertenencia indígena de los involucrados, sean víctimas o acusados.

312. Por lo anterior, en este apartado se evidenciará que la aplicación de una justicia ordinaria sin perspectiva cultural y ciega a la diferencia resulta atentatoria para la identidad indígena y sus conductas culturalmente determinadas.

313. Aunque seremos reiterativos, no puede dejar de insistirse –como también lo hicieron los participantes en la audiencia– en la desconcertante actuación de la policía preventiva y otros cuerpos policíacos que practican detenciones arbitrarias basadas en presunciones prejuiciosas o bien con el propósito de cometer abusos.

314. Cuestión preocupante es el impacto que ha tenido la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y la política de cero tolerancia en lo que respecta a la tranquilidad y seguridad de las familias indígenas.

315. Por otra parte, ya se ha mencionado el caso de la familia mixteca detenida sin motivo fundado y ocurrido en la colonia Polanco (véase *supra* 306-307). En la audiencia de la CDHDF también se recordó el lamentable suceso en el cual tres mazatecos fueron detenidos y acusados de un presunto robo a transeúnte. Posteriormente, fueron trasladados al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente donde uno de ellos –menor de edad– murió producto de los golpes y la deficiente atención médica que recibió en un reclusorio previsto para personas adultas.

316. Como se observa en la Recomendación 5/2004, que al propósito fue emitida por la CDHDF, los indígenas fueron detenidos por un altercado con una pareja que en su momento no ratificó la denuncia. Luego, en la averiguación previa se acumuló una serie de irregularidades (como la negación a tener un traductor), pese a la deficiencia en el uso del castellano y el monolingüismo de la víctima. Igualmente, aunque se registra por escrito el nombre del defensor de oficio, ninguno de los acusados lo conoció durante la consignación ni durante la etapa en que ocurrió el deceso.

317. Es una práctica reprobable que incidentes menores sean utilizados por los agentes de seguridad para levantar cargos de robo (que en el Distrito Federal es delito grave y no alcanza fianza), para así poder presionar a los presuntos culpables con una dádiva a cambio de no ser remitidos a la agencia del Ministerio Público. Incluso se utilizan para ello señuelos y supuestas “víctimas” que delatan el robo de objetos menores o mujeres que se acercan a los hombres para, en determinado momento, acusarlos de delitos sexuales.

318. El *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal* de la CDHDF (2005) da cuenta de la saturación de los centros penitenciarios producto de la detención de personas que por lo general son de escasos recursos e indígenas. En el caso de estos últimos, este organismo encontró lo siguiente:

D. Población indígena

[...]

e) Aun cuando existen ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales que protegen los derechos de las y los indígenas, hay quienes se sienten discriminados al ser objeto de un juicio que no logran entender a cabalidad y al no poder contar con una o un abogado que atienda especialmente su problema.

- f) El grupo de las y los internos indígenas no reportó problemas de salud.
- g) A partir de la emisión de la Recomendación 8/2002 se ha trabajado con traductores (as) de idiomas indígenas; sin embargo, aún se necesitan mayores esfuerzos para que puedan contar con traductores (as) durante todo el proceso penal.
- h) Se detectó que este grupo casi no recibe visitas a causa de que sus cónyuges o familiares viven en lugares lejanos a la ciudad. Según lo manifestado por las y los internos que se relacionan con indígenas, ello ha propiciado que este grupo en reclusión sea compacto y muy unido.
- i) También se observó que, conforme a las sentencias dictadas contra las y los internos indígenas que fueron entrevistados, a ninguno le resultaba factible aplicar una penalidad alternativa a la pena privativa de la libertad.¹³⁰

319. En el sentir de estos últimos, su manera de comportarse en grupo, las marcas de diferencia e incluso cuando hay signos de pobreza ocasionan que las autoridades amparadas en normas restrictivas se ensañen y los criminalicen.

320. De ahí la indignación de los indígenas contra la Ley de Cultura Cívica y la extorsión de que son objeto. Las palabras de Alfredo Cruz son muy elocuentes:

Cuando se hagan las leyes [y éstas afecten a] los indígenas, que no se viole el Convenio 169 de la OIT, donde [dice que las autoridades] tienen la obligación de consultarnos, [para que digamos] qué es exactamente lo que queremos, qué es lo que nos sirve, qué es lo que no nos sirve. En este caso, se legisla la Ley de Cultura Cívica. Esta ley dice que por estar trabajando en la vía pública ahora somos delincuentes [infractores]. Nos llevan con un juez cívico donde nos estafa con 100 pesos, con 500 pesos. Creo que estar en una ciudad donde tengamos que pagar para vivir no es justo. Por hacer una ley que ni siquiera se nos consultó y nos violó el Convenio 169. Lo que sí exigiría al nuevo gobierno, que es la misma persona que hizo la ley, pues yo sí pediría y exigiría que se modificara esta Ley, si es verdad que primero los pobres como dicen lo democráticos de este Distrito Federal. Bueno, si somos criminales, pues entonces que nos encierren a todos, si eso creen que somos nosotros. Pero si creen que tenemos derechos, pues que nos los respeten como trabajadores no asalariados. Y si el gobierno cree que no merecemos ese trabajo digno, pues que nos dé trabajo adentro de su gobierno.

321. Más allá de la propia circunstancia de la detención, otro punto que no se puede perder de vista es el efectivo acceso a la justicia que contempla todo el procedimiento. En términos de la pluralidad de la nación, el debido proceso debe reconocer las circunstancias particulares de la población indígena (las diferencias) en todas sus etapas.

322. Efectivamente, la puesta a disposición ante el Ministerio Público es un momento determinante en cualquier investigación, pero especialmente debe ser tomada en cuenta para no cometer arbitrariedades y para que se reconozcan y garanticen los derechos de los integrantes de una comunidad indígena. De la oportunidad y pertinencia que muestre la autoridad ministerial para interrogar y averiguar la pertenencia del indiciado, se derivan consecuencias decisivas a lo largo de todo el proceso (averiguación, instrucción, sentencia y, en su caso, compurgación de la pena).

¹³⁰ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal* (2005), parte 5 (Población en reclusión bajo proceso penal), numeral 8: Grupos mayormente discriminados, p. 29. Véase <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/diagnostico_reclusorios/Interiores.pdf>.

323. Nuevamente, el mixteco Benedicto Ayala destacó la relevancia de esta etapa, pues se ha visto que, frecuentemente, no se consigna la pertenencia del sujeto a un pueblo indígena. En parte, esto se debe a que muchos indígenas, al ser interrogados, niegan su identidad y con ello la oportunidad de que se contemplen y validen sus derechos. Benedicto Ayala considera que la negación de la identidad frente al Ministerio Público no se debe tanto a la pena o temor de manifestar la pertenencia étnica, sino al desconocimiento del español y de los conceptos como *etnia* o *indígena* que son utilizados a la par de los tecnicismos jurídicos de la autoridad.

324. Muchas veces, cuando al detenido se le pregunta si es indígena o pertenece a un grupo étnico, no sabe qué contestar o lo niega por no entender la frase que se le formula. Comprender algo de castellano no significa entenderlo completamente, menos aún en una situación contextual tan cargada de formalismos y tecnicismos.¹³¹

325. Los estudiosos de la lengua han sido muy precisos en mostrar que existen diferentes tipos de bilingüismo dependiendo del grado de dominio de una lengua, ya sea en su fase de entendimiento (oral o escuchada), de expresión o hablada y, finalmente, la leída y escrita. En todos estos casos su utilización también puede ser incipiente (cuando se entiende apenas lo básico), funcional (para tener una comunicación fluida pero no total) y coordinada (cuando se maneja suficientemente), la cual puede ser considerada como un verdadero bilingüismo.¹³²

326. Las consecuencias que esta negación involuntaria ocasiona son predecibles. No se le proporciona un abogado que alegue las condicionantes culturales de los hechos en que se ve involucrado, no se promueven estudios periciales que den cuenta de las prácticas comunitarias y no se le proporciona traductor por considerar que habla suficientemente bien el castellano. Por todo ello resulta básico que la autoridad aplique los métodos y formule las preguntas necesarias para que los indígenas puedan hacer valer su derecho de autorreconocimiento.¹³³

327. Pero, por otra parte, sería injusto no mencionar los grandes avances logrados en cuanto a los servicios de traducción y aportación de pruebas periciales logrados a partir de los acuerdos promulgados y los convenios firmados con una asociación civil a partir de las recomendaciones 8/2002 y 5/2004 de esta CDHDF.¹³⁴

328. En el primer caso, la PGJDF emitió el Acuerdo A/10/2003 mediante el cual se establecieron lineamientos para la actuación de los ministerios públicos que conozcan de averiguaciones donde se involucre a un indígena. En particular allí se determina lo siguiente:

- Cuando se desconozca la lengua, presentar con amabilidad material auditivo para identificarla y solicitar los servicios de la Organización de Traductores e Intérpretes y Gestores en Lenguas Indígenas, A. C.

¹³¹ Es sintomático que la palabra *etnia* es entendida con mucha frecuencia como sinónimo de *hernia*, e *indígena*, por *indigente*.

¹³² Véase Juan Carlos Reyes Gómez, "Proceso de lecto-escritura mixte", en Larisa Ortiz y Jerónimo López, *op. cit.*

¹³³ La reciente creación de la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas modifica en parte estas irregularidades aunque aplica sólo a los casos que llegan a su conocimiento. Véase el capítulo IV.

¹³⁴ La actual administración también ha avanzado en la creación de una Agencia Especializada del Ministerio Público en Atención a Personas Indígenas. El acuerdo de creación (A/008/2007) fue publicado el 16 de marzo de 2007.

- Requerir a la misma asociación un dictamen pericial sobre la cultura, tradiciones, usos y costumbres y sistemas normativos del pueblo al que pertenezca el acusado.

329. En el segundo caso, se estableció el convenio de colaboración entre el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la misma Organización de Traductores para asistir a dicho órgano con intérpretes y peritos.

330. Pese a estos esfuerzos, cabe señalar que existe la práctica nociva de que sólo se procuran los traductores para aquellos que son monolingües o cuando existe una dificultad evidente de comunicación por parte del Ministerio Público (es decir, se constituye más bien en una prerrogativa para la autoridad en lugar de un derecho del indiciado), mientras que para los detenidos se aplica la norma discrecional de sólo “cuando no entiendan suficientemente el castellano”.

331. Es imperativo recordar que la Constitución no pone esta condicionante, pues establece que: “Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura” (artículo 2º, apartado B, fracción VIII). Además, por lo que toca al indígena en su calidad de víctima o denunciante, el derecho al traductor es todavía menos operante.

332. Es necesario que el derecho al traductor y a la defensa que considera los factores culturales se haga valer desde el inicio de la averiguación y, en todo momento, de manera universal para cualquier indígena, tanto en su calidad de probable responsable como de víctima del delito, y no sólo a los que por su capacidad de comprensión, apoyo de la defensa o buena voluntad del Ministerio Público logren reclamarlo. Para ello se requiere de una política consistente en esta materia y no solamente de normas aisladas que se incluyen en las recomendaciones finales, a fin de ir materializando las garantías procesales y constitucionales ya señaladas.

333. En este sentido, y retomando la línea principal de una justicia integral que debe proporcionarse al indígena, los asistentes a la audiencia solicitaron que todos los indígenas puedan contar con un abogado bilingüe que conozca la cultura del inculpado. Para mayor precisión, incluso hubo la propuesta de que se creara una defensoría indígena de igual forma que la agencia especializada en asuntos indígenas que se acaba de conformar.

334. Como lo establece la Carta Magna y otros informes en materia indígena, es muy importante que en todo tiempo los indígenas estén asistidos por un defensor público que reúna las características y perfil profesional para llevar una defensoría especializada en derechos indígenas. Lo anterior se considera necesario porque es una costumbre procesal que, a falta de defensores públicos, éstos regularmente sólo firman y se enteran del caso a través del expediente y raramente conozcan o escuchen con oportunidad (es decir, en todo momento) al inculpado, con lo cual no sólo se lleva una estrategia de defensa deficiente, sino dependiente de las primeras declaraciones inducidas por un interrogatorio a cargo de la parte acusadora.¹³⁵

335. Con el cumplimiento de los derechos mencionados se estaría comenzando a dar una atención cabal y diferenciada a los indígenas detenidos o denunciados (incluyendo, por supuesto, a las víctimas

¹³⁵ Véase el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, México, 2007.

del delito). Éste sería sólo un aspecto de las grandes carencias que en materia de justicia están pendientes. Faltaría avanzar en otras materias del derecho como los juicios que impliquen derechos colectivos o la validación de los sistemas normativos de las comunidades residentes (véase el siguiente punto).

336. Un último aspecto que queremos abordar se refiere a las condiciones en que se encuentran los indígenas procesados y sentenciados en los centros de reclusión de la capital.¹³⁶

337. El *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal* (2005) reporta que en cuanto a discriminación, 12 de las 13 personas entrevistadas (de 440 que representaban—hasta el momento de la elaboración de dicha publicación— la población total indígena en diez reclusorios), expresaron no sentirse discriminadas por las autoridades de los reclusorios ni por los internos, a excepción de una mujer. Sin embargo, el principal motivo de su preocupación y molestia era el hecho de ser objeto de un proceso injusto que se refleja en un sentimiento de frustración. Esta indignación se explica porque en las entrevistas realizadas se pudo observar que llegaron a la ciudad de México provenientes de diferentes regiones del país a radicar en ella en condiciones de pobreza y desconocimiento de lo urbano, por lo que, al ser sujetos a proceso, les fue difícil enfrentar tal situación, justamente por no contar, entre otras cosas, con un abogado que le diera atención integral a su problema.

338. En lo contemplado en el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT¹³⁷ y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal acerca de dar preferencia a tipos de sanción distintos al encarcelamiento, se encontró que por norma ninguno de ellos podía acogerse a tal beneficio. En este mismo orden de ideas, los abogados que acudieron a la audiencia, y que trabajan en reclusorios con indígenas, indicaron que para obtener una fianza los jueces imponen montos muy altos y exigen muchos requisitos que los indígenas no pueden aportar.

339. Las personas entrevistadas expresaron que la mayoría de sus compañeros indígenas carecen de visita familiar e íntima pues los parientes viven en otros lugares y sus condiciones económicas les impiden viajar.

340. Al preguntarles si habían solicitado su traslado a un centro de reclusión más cercano a sus lugares de origen, como lo contempla el artículo 18 constitucional,¹³⁸ dos dijeron que sí, pero la solicitud fue rechazada por el reclusorio de destino al no existir cupo. Ocho desconocían ese derecho y tres expresaron que eran mejores las condiciones de los reclusorios donde están ahora.

341. En conclusión, parte de la problemática que se ha mencionado se engloba en la necesidad de dotar de mejores servicios de defensa y traducción a las personas que acceden a los aparatos de justicia

¹³⁶ Cabe aclarar que en la audiencia pública fueron escasas las referencias al estado en que se encuentran los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Empero, este apartado se nutrió de otras experiencias de la CDHDF, como el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal* (2005) y la Recomendación 5/2004.

¹³⁷ El Convenio 169 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

¹³⁸ El último párrafo del artículo 18 constitucional prevé que: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”.

y, asimismo, que los funcionarios públicos sean sensibles y diligentes cuando un inculpado o víctima del delito es indígena.

3. *Derechos civiles. Documentos de ciudadanía y atención diferenciada*

342. Las condiciones sociales y las marcas de diferencia cultural ocasionan que ciertas personas puedan gozar de privilegios y otras vean restringidas sus capacidades de ejercer la ciudadanía. Dos casos de suma importancia sobresalieron en la audiencia pública: rezagos en actas de registro civil y la deficiente atención ciudadana que se recibe en las instituciones públicas.

343. Sobre el primer punto, la CDHDF reconoce la gestión intensa que han realizado las autoridades del Distrito Federal al establecer un programa permanente de atención. Sus resultados saltan a la vista (como puede constatarse en el análisis de políticas públicas del siguiente capítulo). No obstante estos esfuerzos, gestores de organizaciones de la sociedad civil siguieron reportando el desamparo de muchas personas por no contar con su acta de nacimiento y otros documentos civiles.

344. Como mencionó el indígena Mariano Sánchez, de la Organización Chulaltéquetl, “por falta de acta de nacimiento legalmente no existen”. Y, ciertamente, el ingreso a la escuela, los servicios de salud, el empleo y el conjunto de derechos sociales que proporciona el Estado, se ven suspendidos o restringidos en tanto éste no los dote de constancia registral.

345. En el medio rural se ha sostenido que la carencia de actas de registro civil se debe a la lejanía de los oficiales y jueces civiles, pero en contextos urbanos surgen otras justificaciones. Una de ellas es que muchos indígenas nacieron en el interior de la república y no fueron registrados, y ahora que residen en la ciudad se dificulta mayormente su obtención ya que requieren constancias de no registro de sus lugares de origen. Otra, que se deduce de la anterior, es que continúa presente la cultura de no registro. Pero también debemos preguntarnos si esta cultura de no registro tiene algo que ver con la cultura procedimental o burocrática de nuestras instituciones.

346. En efecto, una queja reiterada de los indígenas es que no pueden obtener sus documentos por el exceso de requisitos y por la falta de comprensión de los oficiales o jueces del registro civil, sobre todo tratándose de registros extemporáneos. En este sentido es que, para abatir el rezago registral de los indígenas residentes en la ciudad, es necesario hacer una consulta con las comunidades y, con la cooperación de los interesados, buscar métodos de solución que beneficien a ambos.¹³⁹

347. De acuerdo con el derecho a la consulta, es importante resaltar la necesidad de que se involucren las instancias de decisión indígena no sólo para opinar, sino para contemplar el derecho de sus autoridades a expedir constancias y documentos que den fe de su dicho y colaboren en subsanar los requisitos que pide la ley. En otras palabras, es necesario que las autoridades de registro civil reconozcan la personalidad de las autoridades o representantes indígenas, como se ha hecho en otras entidades federativas.¹⁴⁰

¹³⁹ Los costos para obtener un registro son tanto para los indígenas (por el tiempo y gastos que implica) como para el Estado (al requerir de mayores trámites y costos, como el financiamiento de organizaciones sociales de apoyo que en estricto sentido no tendrían que estar haciendo esta labor).

¹⁴⁰ Sobre otras experiencias de registro véase Romeo Molina Mena, *Violación de los derechos colectivos en las formas de asignación de nombres en los pueblos indígenas de México* (tesis de licenciatura de la Escuela Nacional de Antropología e Historia), México, el autor, 2002.

348. La opción de permitir que las propias autoridades indígenas colaboren como fedatarios o como oficiales de registro civil no sólo descentralizaría y agilizaría los servicios, con las ventajas directas de dotar a muchas personas de estos documentos básicos, también facilitaría un acercamiento de la población con la autoridad y que se consideraran ciertos componentes culturales que llegan a presentarse debido a las formas particulares que existen en muchos pueblos a la hora de asignar los nombres. Por ejemplo, los apellidos no en todos los lugares se asignan por vía patrilínea y los nombres propios muchas veces son los de la propia lengua.¹⁴¹

349. En otras palabras, para inaugurar una política pluricultural en materia de registro civil se debe avanzar no sólo en el plano de la intensificación de la gestoría sino también en el reconocimiento de las autoridades indígenas.

350. En cuanto al derecho de recibir una atención ciudadana adecuada por parte de las instituciones y autoridades locales, puede rastrearse una inconformidad continua de los integrantes de las comunidades indígenas, desde el Encuentro de Organizaciones de 1998 hasta la audiencia pública del año pasado organizados por la CDHDF. En la queja de fondo se refiere que son “invisibles” ante los funcionarios de gobierno, es decir, que se hace muy poco esfuerzo para considerar las necesidades propias de su pertenencia étnica.

351. Campañas, talleres y exhortaciones no han impactado lo suficiente para cambiar el comportamiento de los servidores públicos. Ahora bien, si entramos en detalle, las expresiones de rechazo no son las que comúnmente acostumbra tener un burócrata para dificultar o negar la atención, sino que están cargadas de alusiones étnicas. Por ejemplo, es muy común que se les diga: “¿Por qué mejor no se regresan a sus pueblos?” o “¡Primero báñate y luego regresas!” y otras alusiones o vejaciones etnóforas.

352. No sobra decir que la renuencia para dar una atención adecuada a la población indígena se relaciona muchas veces con la incomprensión de las características colectivas que portan los indígenas, como solicitar audiencia colectiva, plantear problemas que no contempla la norma, desconocer las formas y fórmulas administrativas, etc. Lo anterior, sin contar con que las oficinas generalmente carecen de espacios adecuados, estrategias de traducción o comunicación y otros servicios que demandan los indígenas.

353. La administración pública del Distrito Federal, en su conjunto, debería adoptar a corto plazo una política de atención ciudadana diferenciada que considere los factores que porta el peticionario, además de cumplir con los requisitos de audiencia que son requeridos por ley.¹⁴² En las recomendaciones finales se puntualizarán estas tareas.

¹⁴¹ Cabe aclarar que en la audiencia pública también se denunció la continuación de una vieja práctica en las oficialías: no aceptar los nombres en lengua indígena e imponer otros al arbitrio del secretario o autoridad civil, en franca violación de la Convención Americana de Derechos Humanos que en el artículo 8° estipula que: “Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos”.

¹⁴² Vale resaltar que el derecho de petición contemplado en el artículo 8° constitucional se refiere a que sea manifestado por escrito. Ya que ésta no es una fórmula que sigan todos los indígenas, debe adoptarse un criterio de suplencia de la queja cuando los indígenas lo formulen de manera oral, a fin de cumplir con el principio de equidad.

B. Derechos económicos, sociales y culturales

1. Salud, educación y medios de comunicación

354. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) están contemplados, entre otros, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional respectivo del mismo nombre y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como “Protocolo de San Salvador”), y están orientados a dotar de los satisfactores básicos a toda persona humana.

355. En la sección “Indicadores socioeconómicos” (párrafos 108-162) se ofrece un mapa general que da cuenta de los bajos niveles de vida en que se encuentra una buena parte de la población indígena en la ciudad en cuanto a niveles de ingreso, trabajo, educación, vivienda y otros factores de desarrollo humano.

a) SALUD

356. El contenido de esta parte se orienta a retomar algunos temas no abordados o poco abordados durante la audiencia pública, por ejemplo, el tema de la alimentación y de la salud. La calidad de la alimentación es un tópico ausente en muchos de los foros donde participan los indígenas pues su preocupación se dirige en especial a obtener recursos para comer y, por lo tanto, las reivindicaciones se orientan a los problemas del trabajo y el empleo. Por eso, en la Consulta Pública del Gobierno del Distrito Federal celebrada este año, el zapoteco Lázaro González afirmó respecto a este silencio:

Hay que interpretar el silencio indígena, pues hay mucha frustración. [Habría que hacer] otra consulta para saber qué necesitan los indígenas. [Pues] necesitan comer hoy, no dentro de doce años.

357. No debe perderse de vista la importancia de apoyar la alimentación desde los infantes. No se trata de brindar recursos sólo para dar de comer, sino que dichos apoyos se dirijan a mejorar la dieta y alimentación, ya que de una nutrición adecuada dependen no sólo buenos niveles de aprovechamiento sino buenas condiciones de salud.

358. Es oportuno recordar el mandato incorporado a la Constitución en el artículo 2º, apartado B, fracción III en cuanto a la obligación del Estado para: “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil”.

359. El gobierno del Distrito Federal ha emprendido una de las tareas más atrevidas en materia de salud al aprobar un programa de atención universal al cual la población indígena capitalina puede acogerse para recibir servicios médicos y medicinas (véase capítulo IV, *infra*). Sin embargo, y no dejando de reconocer la apertura de dichos programas, este es sólo un avance que cubre la parte de los derechos sociales, aunque quedan pendientes los derechos diferenciados.

360. Considerando los resultados en la política de salud, lo que preocupa es entonces lo señalado en la Constitución en cuanto a aprovechar e incorporar en la atención a la salud la medicina tradicional. Como lo plantea Pablo Yanes,¹⁴³ en un Estado pluricultural las políticas de redistribución tienen que ir

¹⁴³ Pablo Yanes Rizo, “Urbanización de los pueblos indígenas y etnicización de las ciudades. Hacia una agenda de derechos y políticas públicas”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Oscar González (coords.), *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, México, Universidad de la Ciudad de México/Dirección General de Equidad y Desarrollo, 2004.

acompañadas de políticas de reconocimiento de la diferencia. Al respecto, es importante establecer una vez más políticas y mecanismos que aseguren la incorporación formal de la medicina tradicional al sistema de salud del Distrito Federal, con la participación obligada de los propios pueblos indígenas.

361. En este punto es primordial mencionar que, al igual que lo tratado en el tema de acceso a la justicia, el acceso a la salud debe proporcionarse a lo largo de todo el proceso de atención. Poco se lograría con reducir la medicina tradicional a la diagnosis y tratamiento de una enfermedad. Si la atención a la salud es pluricultural, ésta debe iniciar desde el momento de la recepción, la auscultación, el diagnóstico y el tratamiento; además, por supuesto que ello debe implicar el desarrollo de los conocimientos que sobre la medicina tradicional tienen los propios portadores de dichas culturas. Esto implica recoger las opiniones de expertos indígenas y no indígenas que en resumidas cuentas permitan a las instituciones de salud valorar la cosmovisión y teleología de los padecimientos.

362. Como ya se ha dicho, el primer punto de contacto es decisivo para la calidad de la atención. Si la comunicación es deficiente se produce la incompreensión y discriminación. Al respecto, uno de los testimonios dados ante la CDHDF señalan que:

Existe intolerancia en los centros de salud y hospitales debido a que por pertenecer a un grupo indígena no se nos tiene respeto ni se nos da buen trato o información de los servicios a los que tenemos derecho. También ocurre frecuentemente que cuando llevamos a algún familiar para que reciba atención de emergencia por tener una enfermedad grave o por accidente, en las instituciones no nos atienden oportunamente. Nos hacen esperar demasiado y a veces ni siquiera nos dan atención médica o nos mandan a otro hospital sin proporcionarnos ambulancia.¹⁴⁴

363. Asimismo, otra persona apeló al trato de las autoridades de salud:

Yo lo que pido es que nos traten como debe de ser, pues también a nosotros nos duele cuando nuestros hijos están malos y cuando se mueren. Yo me pregunto: ¿qué hubiera pasado si hubieran recibido a mi bebé desde la primera vez que lo llevé? Ahorita mi niño ya estaría grandecito. Por todo lo que yo sufrí, pienso que en los hospitales deben darnos suficiente información y que no por ser indígenas piensen que no entendemos. Por supuesto que los doctores deben de explicarnos las cosas de manera sencilla.¹⁴⁵

b) EDUCACIÓN

364. Esta falta de sensibilidad y el desprecio y la exclusión en los centros de salud nos remite de nuevo al tema de la educación y de la ética que se transmite y consolida en el aula. Ya se denunció líneas arriba que la escuela y el profesorado tienen, entre otros actores, una gran carga de responsabilidad en la reproducción del prejuicio y la discriminación étnica.

365. Aquí debe destacarse que no basta con garantizar el derecho a la educación, sino que dicha educación debe ser de calidad y adecuada a las exigencias del mandato constitucional y a los tratados internacionales en la materia. Al respecto, el Comité DESC ha establecido cuatro características esenciales para que se garantice integralmente el derecho a la educación:

¹⁴⁴ Testimonios incluidos en CDHDF, *Encuentro de organizaciones indígenas de la ciudad de México, op. cit.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado parte. Las condiciones para que funcione dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;
- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - i) No discriminación [...]
 - ii) Accesibilidad material [...]
 - iii) Accesibilidad económica [...]
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.¹⁴⁶

366. Pedro González, indígena mixe, en la audiencia hizo alusión a que los contenidos de la educación no son los adecuados para una formación intercultural y que, más bien, transmiten valores contrarios a la de los pueblos.¹⁴⁷

367. Lo importante es distinguir el acceso a la educación a la que tienen derecho los indígenas (y que va progresando) de la educación intercultural que debe dirigirse a la generalidad de la población para alcanzar ese espíritu del constituyente orientado a luchar “contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”, así como “sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (artículo 3°).

368. La educación intercultural debería ser una obligación de todos los mexicanos y no sólo de los indígenas. Al respecto, Emiko Saldívar afirma: “El blanco de atención y preocupación es el otro, lo indígena. Por lo que, al igual que el indigenismo oficial, la atención va dirigida a los indígenas como si ellos fueran la parte problemática de la interculturalidad y no las víctimas de las relaciones asimétricas”.¹⁴⁸ Es decir, quienes necesitan aprender la interculturalidad es la población mayoritaria; sin dejar de lado la educación bilingüe e intercultural para la población indígena.

¹⁴⁶ Comité DESC, Observación General núm. 13, *op. cit.*, párrafo 6.

¹⁴⁷ Los libros de texto gratuito destacan la grandeza de los pueblos indígenas pero por sus logros en el pasado. En cuanto al presente lo que se aprecia es la contribución de los pueblos a la diversidad cultural. En resumen, el contenido indígena es histórico y folclórico. Nada dice sobre sus derechos ni la validez de sus instituciones. Para una revisión de los contenidos de los libros de texto véase Castellanos, *Etnografía del prejuicio*, *op. cit.*

¹⁴⁸ Emiko Saldívar, “Estrategias de atención a la diferencia étnica en escuelas primarias del Distrito Federal”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, 2004, *op. cit.*

369. Pedro Ávila, otomí del Consejo Nacional de Derechos Humanos, señalaba durante la audiencia de la CDHDF que la educación de una lengua indígena debería ser obligatoria en todos los centros de enseñanza, pues resulta que a los mismos maestros se les olvida que México es también un país plurilingüe y pluricultural. En efecto:

Se han dado muchos casos en los que cuando algún niño indígena presenta problemas de comprensión, los profesores lo envían a educación especial y no identifican que simplemente el niño aún no tiene plena comprensión del español. Igualmente, se ignora la importancia que tiene considerar la lengua y la cultura de origen de los alumnos para nutrir los procesos de enseñanza y aprendizaje.¹⁴⁹

370. Como conclusión, se advierte que los espacios educativos son, en muchas ocasiones, generadores de una visión etnocéntrica y reproductora de la discriminación por razones étnicas, ya sea por acción o por omisión. Por ello, dada la importancia de la educación, las autoridades deben adoptar medidas y políticas tendientes, entre otras, a garantizar el derecho a la educación.

c) MEDIOS DE COMUNICACIÓN

371. Otro tema de preocupación de la CDHDF se refiere a las políticas gubernamentales respecto a los medios de comunicación. No existen en los medios públicos ni privados estrategias permanentes o tiempos bajo un enfoque pluricultural. Ciertamente la CDI tiene permissionadas 24 estaciones de radio indígenas y algunas comunidades también han podido obtener permisos para transmitir, pero éstas se dirigen a un público indígena y todas se localizan en provincia. No hay a la fecha medios que fomenten la programación intercultural dirigida a toda la población indígena y no indígena, de manera que la comunicación, paradójicamente, se caracteriza por una incomunicación o autismo cultural.

372. Para el Distrito Federal esta situación es más grave pues aunque constantemente se presenta esta demanda, a la fecha no existe televisión, radio o prensa con enfoque pluricultural o bajo el control de las comunidades indígenas. Se tiene conocimiento de la existencia de seis centros de producción radiofónicos en la ciudad de México impulsados por las propias comunidades indígenas de diversas etnias, pero éstos deben negociar, con las radiodifusoras del Distrito Federal o con las de sus comunidades de origen, la transmisión de los programas que han editado.¹⁵⁰

373. La oportunidad de manejar medios de comunicación representa el reto de fortalecer las capacidades y contar con el equipo necesario para hacerlos operar. Dicho de otra manera, resulta indispensable reabrir el tema de facilitar a los pueblos el acceso a la ciencia y la tecnología que sean consecuentes con los derechos otorgados. De ahí el imprescindible tópico de promover la educación y facilitar la transferencia de recursos a las comunidades indígenas.

374. Los derechos cuestan y tanto el gobierno federal como la autoridad local deben planear y programar la congruencia entre derechos reconocidos y recursos exigidos para así poder lograr los propósitos que la norma y la voluntad popular demandan.

¹⁴⁹ María Luisa Crispín, "Niños y niñas de procedencia indígena en las escuelas primarias del Distrito Federal: problemáticas y desafíos", *op. cit.*

¹⁵⁰ La excepción que confirma la regla son ciertos espacios que Radio Ciudadana del IMER y Radio Educación han concedido a la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México o a la Red de Formación Indígena, pero no como políticas permanentes sino como negociaciones muy puntuales con dichas organizaciones.

375. El manejo de medios de comunicación, de espacios para proyectar la cultura, de facultades para coordinar programas sociales o de recursos para dirigir obra pública no puede estar exento, por un lado, de una programación presupuestaria solvente; y, por el otro, de las políticas que permitan incrementar los conocimientos y la tecnología necesaria para hacerlo.

2. *Derecho a la vivienda y derecho al patrimonio*

376. En la introducción se mencionó que un imaginario que aún pervive en los habitantes de la ciudad es que los indígenas son campesinos y, por lo tanto, deben vivir en el campo. Sin embargo, la historia, la sociología y la etnografía nos enseñan que ésta es una ideología colonialista bajo la cual se despojaron los derechos colectivos y ciudadanos que los indígenas ejercían en las ciudades.

377. Los indígenas siempre han estado en la ciudad y han contribuido permanentemente a la construcción y consolidación de la misma. Los pueblos indígenas, como lo expresó en la audiencia Sebastián Mier, de la Pastoral Católica, no son el problema, son parte de la solución; no son los que piden limosna, sino los que ofrecen su cultura y sabiduría. Bajo una conceptualización del derecho internacional, resulta que están más cerca de los ideales universales que predicán la cooperación y solidaridad entre los pueblos, pues comparten su patrimonio y su riqueza (capital simbólico y productivo); por ello, bajo el principio de reciprocidad, reclaman un trato digno y atención a sus derechos.

378. Ahora que reafirman sus identidades y reconstituyen sus comunidades en la ciudad más grande del planeta, y que gracias a esa resistencia y esfuerzo por sobrevivir tienen los medios para gestionar y adquirir vivienda, resulta que no todos los vecinos los aceptan y se les intenta segregar. Uno de los casos más conocidos, y que recordamos aquí por ser muy representativo, tuvo que ver con las constantes agresiones de los habitantes de la colonia Roma que trataron de expulsar de un predio y luego intentaron evitar la construcción de un condominio para familias ñahñú en número 125 de la calle de Guanajuato.

379. El incidente ocurrió en 2003 y mediante un escrito dirigido a la delegación Cuauhtémoc, el comité vecinal de la colonia argumentó que: “Si se les otorga el permiso sería crear un territorio autónomo y se convertiría en un campo vedado para la policía y las autoridades, con los consecuentes aumentos en criminalidad y el ambulante [comercio en vía pública]”, además de la pestilencia y contaminación que generan al tirar aguas negras en las banquetas, secar la ropa en las bardas, etcétera.¹⁵¹

380. Nuevamente sale a relucir el estereotipo de la criminalidad y suciedad que prevalece entre los habitantes de la ciudad. Estereotipo que se exagera cuando se presenta no en un caso aislado como sucede con otros, sino cuando existe una presencia manifiesta y destacada de indígenas.

381. Afortunadamente, en esta y otras experiencias de construcción de unidades habitacionales para indígenas, el apoyo moral y financiero de las autoridades ha sido visible a través del programa de vivienda que el gobierno del Distrito Federal emprende como política general y como acción afirmativa, ya que no sólo ha logrado reubicar a aquéllos que vivían en edificaciones de alto riesgo, sino dotar de vivienda, con enfoque diferenciado, a un gran número de familias indígenas. En este rubro se ha logrado avanzar pertinentemente con justicia redistributiva y pluricultural.

¹⁵¹ La crónica de este caso puede encontrarse en Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad*, op. cit.

382. Los resultados de este programa, modelo en cuanto a políticas de reconocimiento y transversalidad se refiere, se detallan en el siguiente capítulo. Aquí sólo habría que indicar que, dada la demanda histórica y rezagada, el crecimiento poblacional y los flujos migratorios continuos, sigue existiendo el reclamo de vivienda; ya sea construida, de predios para construir y, en su caso, con las facilidades para construirlas, las cuales, dicho sea de paso, sólo requieren el mínimo de requisitos dada la condición laboral de los beneficiarios.

383. Sobre este punto, Joel Cruz Vega señalaba con acierto en el encuentro de 1998 que:

Los indígenas migrantes vendemos nuestra fuerza de trabajo principalmente en la industria de la construcción, como oficiales, albañiles, tierreros, carpinteros y ayudantes en general. Con nuestra fuerza de trabajo hemos creado una buena parte de la infraestructura económica de este país. A cambio de eso no hemos conocido aquí en la ciudad otra cosa que olvido y la discriminación. Es absurdo que quienes construimos en este país los fraccionamientos y zonas residenciales no tengamos derecho al Infonavit o a un crédito para vivienda. Construimos clínicas y hospitales y no tenemos acceso a ellos; construimos escuelas de todos los niveles y nuestros hijos no tienen acceso a ellas.¹⁵²

384. Así, con todos los aciertos que permiten a los indígenas dotarse de vivienda, persiste un vacío todavía no atendido sobre todo en lo que se refiere a espacios públicos, es decir, no sólo de casas habitación, sino de lugares para reproducir sus instituciones y prácticas culturales. Nuevamente estamos hablando aquí no sólo del derecho individual o social de tener una vivienda propia, sino del derecho colectivo de los pueblos a contar con espacios comunitarios para la reproducción cultural, en el amplio sentido del término.

385. Ciertamente, las viviendas que construye el INVI han contemplado de manera ejemplar los espacios llamados simbólicos (para reuniones, para el trabajo colectivo, talleres, fiestas, etc.), pero éstos están destinados a las actividades de dominio privado de los sujetos que viven en dicho lugar y no como espacios abiertos que convoquen al público en general.

386. Por ello, existe una acuciante necesidad de contar con lugares que permitan fortalecer muchas de las actividades culturales, sociales, políticas y rituales para la generalidad de los indígenas. Los comentarios vertidos en la audiencia pública fueron en el sentido de que para realizar estos eventos tienen que andar peregrinando en varias instituciones y solicitando espacios como si se tratara de un favor, cuando el disfrute de salas y auditorios públicos deben estar disponibles para todos los actores sociales. Pedro González, de la Red de Formación Indígena A. C., lo expuso de la siguiente manera:

Para reproducir la vida colectiva, empecemos con el espacio. ¿Dónde nos reunimos señores? No hay ningún espacio público. En mi comunidad el espacio público es la escuela y hay un espacio comunitario donde la gente se puede reunir, puede platicar. Uno quisiera ese espacio, pero en la ciudad no hay eso. Las instancias de gobierno no tienen ninguna condición para dar y cubrir esos espacios colectivos [...] Nosotros migramos con toda una cosmovisión y esas cosmovisiones tienen que ver con rituales. En el espacio de la ciudad de México no hay ninguna posibilidad de que tengamos que llevar a cabo nuestros rituales. Se hace de una forma clandestina y no [desde] la diversidad cultural.

¹⁵² *Memoria del Encuentro de Organizaciones Indígenas de la Ciudad de México*, México, CDHDF, 1998.

387. Tal cita evidencia, de nueva cuenta, la resistencia, por parte de autoridades, que impide que las comunidades de residentes y sus integrantes utilicen los espacios públicos en forma gratuita para la reproducción de sus formas de vida comunitaria. Incluso aquéllos que han sido utilizados desde hace mucho tiempo comienzan a ser afectados. Los jugadores de pelota de origen prehispánico en la ciudad de México han denunciado la reducción que ha sufrido permanentemente el espacio que, desde la década de los cuarenta, han dedicado a la práctica de las pelotas mixteca de hule, mixteca de forro y tarasca. El terreno ubicado en los entonces llamados llanos de Balbuena (actualmente lugar aledaño al deportivo Venustiano Carranza), en la delegación del mismo nombre, sólo cuenta con tres patios de juego: uno para cada uno de los juegos.

388. A este tipo de juegos no se les ha dado el apoyo gubernamental suficiente para que se desarrollen no sólo por la gente originaria de los mismos, sino para que la ciudadanía en general se apropie de ellos. Ello, en virtud de que, en todo el Distrito Federal, únicamente existen dos espacios para la práctica de estas pelotas, por lo que los jugadores, para mantener dicho espacio, han tenido que librar constantemente luchas con los diferentes representantes de la delegación Venustiano Carranza desde su creación.

389. Vale la pena recordar que, aun antes de que se creara la delegación en cita, los jugadores ya se habían organizado para, a través del servicio comunitario (trabajo gratuito en beneficio de la comunidad llamado tequio o faena), acondicionar el terrero de juego en el que, por cierto, construyeron de su peculio los baños de servicio público con los que aún cuentan hoy.

390. A pesar de las negociaciones que al efecto llevaron a cabo los jugadores con las autoridades implicadas, éstas ocupan uno de los terrenos para estacionar sus vehículos desde julio de 2005.¹⁵³

391. Es de vital trascendencia que se retomen las propuestas expuestas en la audiencia convocada por la CDHDF, así como otras que se han hecho llegar al gobierno del Distrito Federal por distintas organizaciones indígenas. Un ejemplo de esto último lo constituye la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México, la cual elaboró un proyecto para la construcción de un edificio indígena en el que pudieran llevar a cabo diversos eventos festivos, culturales y políticos como asambleas, cambio de varas o autoridades, foros, exposiciones, establecimiento de un centro radiofónico, un centro computacional, financiero, etcétera.

392. Comprendiendo la empresa lo que un proyecto de este tipo representa, debe mostrar la mejor disposición para hacerlo, ya sea a corto o mediano plazo, con el fin de que se supere el desinterés y la falta de una debida diligencia que, en diversos casos, han mostrado las autoridades competentes. La experiencia narrada por Don Pedro Ávila, del Consejo Nacional Indígena de Derechos Humanos, es digna de ser mencionada y se refiere a la solicitud (en 2005) de un edificio abandonado para la creación de la Casa Mayor Otomí en la ciudad de México:

La única posibilidad que había era un local abandonado. Conseguimos uno en Avenida División del Norte y Xola muy apropiado para lo que nosotros solicitábamos, pero trajimos los datos y todo, y como a la

¹⁵³ Al respecto, cabe aclarar que la queja interpuesta aún se encuentra integrándose en la CDHDF.

semana, ya vimos personal del Distrito Federal trabajando, remodelando, y ya dijeron que no era posible porque iban a construir una oficina, cuando ese inmueble fue abandonado desde los sismos de 1985.

393. La CDHDF hace suyas las exigencias de las comunidades indígenas residentes respecto del aprovechamiento de los bienes destinados a la utilidad pública, a través de donaciones, comodatos, permisos temporales revocables u otras formas de adquisición para que sean, a la vez, utilizados en actividades comunitarias. Cabe hacer mención del estudio sobre el patrimonio indígena elaborado por la relatora Érica Irene Daes, quien observa que así como los pueblos indígenas tienen la voluntad de compartir los beneficios de su patrimonio cultural y natural, de la misma manera requieren de espacios bajo su control para poder seguir fortaleciendo su cultura e identidad.¹⁵⁴

394. En resumen, restringir el hábitat de los pueblos indígenas a los territorios que les pertenecen o a las casas habitación en las zonas urbanas puede considerarse una forma de exclusión social y segregación espacial, pues la legislación mexicana también contempla el aprovechamiento de los bienes nacionales de utilidad pública siempre y cuando tengan como propósito un beneficio social.¹⁵⁵

3. *Derecho a un trabajo lícito y remunerado. Extorsión de comerciantes y servidumbre de empleadas del hogar*

395. En el primer capítulo se describió de manera general el perfil laboral de las y los indígenas en la ciudad dado que existe una carencia de datos específicos al respecto. La CDHDF reconoce la relevancia y complejidad del tema, por lo cual es necesario señalar que en este apartado se abordará la situación laboral de los comerciantes indígenas en vía pública y de las empleadas del hogar.¹⁵⁶ Lo anterior, con independencia de que parte de la información vertida puede extenderse al todo el sector de los obreros y empleados indígenas.

396. Iniciaremos con la situación de los comerciantes en vía pública y luego abordaremos el tema más oculto del trabajo de las empleadas del hogar.

a) COMERCIO EN VÍA PÚBLICA

397. Como en muchas ciudades, en el Distrito Federal existe un bando de policía que prohíbe el comercio en vía pública excepto tratándose de ciertas épocas del año o zonas restringidas que hayan sido autorizadas mediante permiso expreso.

398. Producto de esta regulación y de las prácticas socioeconómicas existentes, los comerciantes en vía pública, indígenas y no indígenas, que no obtienen permisos, siguen eludiendo y evadiendo la autoridad y ésta sigue aplicando el bando y deteniendo a muchos de ellos para remitirlos al juez cívico y otorgarles las sanciones administrativas respectivas.

399. La administración pasada (2000-2006), al emitir dicho bando, consideró este tema como un problema de orden social más que delincencial. De este modo, sin dejar de aplicar el bando, inició negociaciones con los vendedores, mas no con los “líderes” que controlaban el comercio, a fin de en-

¹⁵⁴ Érica Irene Daes, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos, 1997.

¹⁵⁵ Los patronatos, fundaciones, instituciones de beneficencia pública y otras figuras tienen bajo su administración bienes de la nación, por lo que no debe existir impedimento para que los pueblos indígenas hagan lo propio.

¹⁵⁶ Empleadas del hogar, término reivindicado por las propias trabajadoras indígenas.

contrar una solución de fondo. En el caso de los vendedores indígenas este enfoque social condujo a que se estableciera una mesa de diálogo en consideración, sobre todo, a su perfil de artesanos.

400. La instalación de la mesa fue un precedente destacado porque reconoció como sujeto social a los artesanos indígenas que se constituyeron en la Unión de Artesanos Indígenas y Trabajadores No Asalariados A. C., y porque se firmó un convenio de concertación que estableció las bases de su reordenamiento, en el cual se contempló el apoyo de becas para estudiantes, capacitación, asesoría jurídica y, sobre todo, emprender un programa de reubicación del comercio que facilitara locales de venta en corredores y centros comerciales.

401. Varios de los primeros acuerdos pudieron concretarse, pero los más sustantivos, no. Ejemplo de los últimos son el reconocimiento de su categoría de trabajadores no asalariados (únicos autorizados por norma para vender en vía pública a semejanza de los voceadores, boleadores y otros oficios) y la obtención de espacios en corredores y centros comerciales. Lo anterior, debido a que el comercio en vía pública se descentralizó y pasó de ser un asunto de la Secretaría del Trabajo del gobierno capitalino a ser competencia de cada delegación. Por eso existen a la fecha reclamos por incumplimiento a dicho convenio.

402. Las dos exigencias principales de este sector son: en primer lugar, el reconocimiento y dignificación pública de su trabajo bajo la categoría de artesanos, no de vendedores ambulantes. En segundo lugar, el cumplimiento de los compromisos del convenio citado en cuanto a la dotación de los espacios acordados. Pascual de Jesús, del Movimiento de Unificación de la Lucha Triqui (MULT), lo expuso de la siguiente manera en la audiencia pública:

Hemos hecho muchos mítines, movilizaciones y plantones para que se modifique el bando que prohíbe el comercio en vía pública. El gobierno del Distrito Federal nos pone en el mismo costal que los vendedores ambulantes. No importa si son indígenas o no son indígenas. Todos somos vendedores ambulantes. Lo que queremos es que haya una distinción. Por un lado están los vendedores ambulantes que venden fayuca, por otro lado estamos nosotros, los artesanos, que producimos la mayoría de las cosas que vendemos.

403. La dignificación del comercio artesanal consiste, como en otros casos ya comentados, en que no se les considere como delincuentes, pues sus productos no sólo son legales y nacionales sino resultado de un trabajo artesanal. De ahí que no se consideren revendedores o ambulantes sino trabajadores no asalariados.¹⁵⁷

404. La reiteración del estigma hacia los vendedores indígenas los coloca de inmediato en una situación de vulnerabilidad de sus derechos humanos, puesto que, dado que su actuar se circunscribe a la vía pública, la confrontación con la autoridad es permanente.¹⁵⁸ De ahí lo señalado por la comerciante mazahua Silvia de Jesús Maya: que los derechos plasmados en las cartillas no se respetan y que

¹⁵⁷ El informe no pretende generalizar esta argumentación a todos los comerciantes indígenas. Consideramos, sin embargo, que el gobierno del Distrito Federal debe hacer la diferenciación entre aquellos que efectivamente producen artesanías y los que se incorporan a otros giros comerciales para atender las demandas existentes.

¹⁵⁸ Los cargos que generalmente se les imputan con el arresto son: insultos a la autoridad, agresiones, lesiones y portación de arma blanca en referencia a los cuchillos que usan las mujeres que venden fruta.

hoy continúa repitiéndose la historia de arbitrariedades y vejaciones que han vivido por décadas. Al respecto refiere:

En 1998, se hizo una propuesta de que se fuera atendiendo a las comunidades indígenas. Se propuso que se diera una atención diferenciada y se viera por antigüedad a los compañeros que vendíamos en vía pública. Hoy, desgraciadamente, dos compañeras que venden en el metro de Tacuba aún siguen correteándolas y todo, aún siguen pisoteándolas. Mis compañeras [...] llevan allí cerca de 40 años, 50 años. Hay personas de la tercera edad que ayer los policías las arrastraban. Se metieron al metro, llegaban los del metro y las sacaban; se salían [y] llegaban los de vía pública y las jalaban; se metían a un puesto establecido y amenazaban que les iban a clausurar. Entonces, ¿qué es lo que quieren que haga uno? Esas irregularidades son las que se tienen que ver.

405. En cuanto al punto de cumplir con los espacios para comercialización, la misma Silvia de Jesús apela al derecho a la diferencia y al derecho de antigüedad que representa el trabajo del artesano. En efecto, las ganancias que deja el trabajo artesanal no pueden compararse con la producción industrial o la mercancía extranjera, que deja grandes dividendos, por ello reclaman acciones afirmativas del gobierno, como sitios donde poder ofrecer sus productos artesanales de manera dignificante, dado que éste es un oficio que fortalece la identidad indígena y nacional.¹⁵⁹

406. No obstante, aún queda pendiente que se cumplan los acuerdos del convenio y se restituyan los lugares que los indígenas tenían en el metro y que ahora se están concediendo a empresas nacionales y trasnacionales en los espacios interiores del transporte metropolitano.¹⁶⁰ Se trataría no sólo de un acto de justicia sino también de equidad. En términos de lo planteado en este informe, ésta sería una de las acciones afirmativas que se podrían proponer.

407. La instalación de los corredores artesanales o la negociación con los centros comerciales para la venta de productos indígenas es la mejor forma de hacer valer a los artesanos el mandato constitucional de:

Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.¹⁶¹

b) EMPLEADAS DEL HOGAR

408. Al igual que en otros temas expuestos en el presente informe, la situación de las empleadas del hogar plantea la problemática, digna de atención, de su reducida información. Ello, sobre todo, porque se trata de contextos y eventos que se desarrollan en el ámbito de la vida privada a los que es muy difí-

¹⁵⁹ El Convenio 169 de la OIT da un significado especial a esta actividad. El artículo 23 señala: "1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades".

¹⁶⁰ "Exigimos que se nos tome en cuenta cuando se tomen decisiones en materia de comercio, debido a que muchos de nosotros fuimos desalojados de las instalaciones del metro y en nuestros lugares se instalaron establecimientos de comida más formales, manejados por empresas nacionales y trasnacionales". CDHDF, *Encuentro de organizaciones indígenas de la Ciudad de México*, México, 1998.

¹⁶¹ Artículo 2º, apartado B, párrafo VII constitucional.

cil acceder y describir excepto por los mismos testimonios de las afectadas. Pero, precisamente por esta característica de ocultación es que resulta importante darla a conocer.

409. La situación en la que viven las mujeres trabajadoras del hogar ha sido una problemática de preocupación de la CDHDF. En virtud de ello, este organismo lanzó, en 2007, una Campaña por la no discriminación y los derechos laborales de las empleadas del hogar.¹⁶²

410. A partir del testimonio de las propias trabajadoras del hogar, es lamentable hacer notar que tanto en su seguridad personal como en el respeto a sus derechos laborales se encuentran en una situación bastante crítica. El trato que reciben de sus empleadoras sigue siendo arcaico y feudal, si no es que, en algunas ocasiones, esclavizante. Constituye, sin duda alguna, el caso de explotación humana más endémico en la ciudad si tomamos en cuenta que más de la mitad de los 500 mil indígenas que hay en la ciudad son mujeres y de ellas 57% se dedica al trabajo en hogares ajenos (alrededor de 125 000 mujeres indígenas podrían ser empleadas domésticas).

411. El problema se vuelve extremadamente grave debido a que el ambiente laboral no sólo se desarrolla en un ambiente privado, sino que en lo que se refiere a materia laboral, las autoridades locales sólo tienen competencias administrativas mas no jurisdiccionales. De hecho, los propios organismos públicos de derechos humanos están excluidos para que no intervengan ni hagan recomendaciones en materia laboral.¹⁶³

412. Sin embargo, la envergadura de estos eventos domésticos trasciende la esfera laboral y se convierten en conductas degradantes y penalizadas que rebasan cualquier limitación en materia de derechos humanos, pues se trata de conductas que van desde el maltrato físico y psicológico hasta el abuso sexual y odio racial. De ahí que se vuelva competente y urgente su mención en este informe y la intervención de todos los actores institucionales.

413. El problema fundamental del trabajo doméstico es que no se le concibe como empleo y, por lo tanto, se niega su carácter de relación laboral y sus correlativos derechos y obligaciones. En principio esto se origina en la desvalorización de las actividades domésticas –usualmente realizadas por mujeres–, las cuales, históricamente, no se han considerado como trabajo asalariado sino como una actividad que *debían* realizar las mujeres entre sus responsabilidades dentro del hogar, mientras que los hombres asumían la responsabilidad de aportar para la manutención de la familia. Además, esto se agrava cuando la persona que realiza las labores domésticas es mujer e indígena.

414. En efecto, a las trabajadoras del hogar se las ha considerado, por lo general, como “criadas”, que en su acepción antigua se refería a jóvenes adoptadas de manera voluntaria para que se sometieran a la crianza y formación de las actividades domésticas de las que se suponía eran ignorantes. En este sentido, como lo describió puntualmente Marcelina Bautista, del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar, A. C., las amas de casa les dicen que les hacen un favor al recibirlas pues, a cambio del trabajo, las educan, alimentan y refugian en un hogar “decente”.¹⁶⁴

¹⁶² La campaña incluye a todas las personas trabajadoras domésticas, de las cuales no todas son indígenas. Para más información, véase: <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay07emphogar>>.

¹⁶³ El tercer párrafo del artículo 102, apartado B constitucional, establece lo siguiente: “Estos organismos [organismos de protección de los derechos humanos] no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.

¹⁶⁴ Un cuadro que difiere muy poco del actual y que muestra cuán pernicioso es la práctica de sumisión puede verse en la crónica aristocrática de Madame Calderón de la Barca, *La vida en México*, *op. cit.*

415. La integrante de esta organización indígena describe puntual, pero dolorosamente, el escenario que se presenta cuando son requeridas para trabajar por sus empleadoras:

Si estas mujeres nos contratan, la situación que vamos a encontrar con ellas no es de una relación laboral sino de que nos están haciendo un favor en darnos un trabajo; nos hacen un favor en darnos espacio para dormir y comida. Y no nos queda de otra más que aceptarlo por las condiciones en que venimos de nuestros pueblos. Las mismas empleadoras nos dicen que estamos mejor en sus casas que en la nuestra y es una forma de marginarnos y no tratarnos como sujetas de derecho. Por el otro lado, las empleadas del hogar decidimos hablar y decir que tenemos derechos, porque si callamos seguimos siendo esclavas en este trabajo.

416. Como puede apreciarse, los términos contractuales de la relación se parecen mucho a la servidumbre que se practicaba en la época feudal. El señor o la señora, dueña de los bienes de trabajo, establece las condiciones de pago a cambio de la protección que proporciona a su sierva. Ello es contrario a lo establecido en la Constitución y está estrictamente prohibida en los tratados internacionales y regionales. El artículo 8º, inciso 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, afirma que: “Nadie estará sometido a servidumbre” y la Convención Americana de Derechos Humanos asienta que: “Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre” (artículo 6.1).¹⁶⁵

417. Esta servidumbre doméstica se duplica con otras condicionantes impuestas a las empleadas indígenas y que fueron mencionadas por las defensoras de sus derechos participantes en la audiencia: *a)* explotación; trabajan hasta catorce horas diarias sin recibir pago por sus horas extras; *b)* sumisión; no pueden salir el día de descanso que les corresponde o no pueden tener novio, *c)* abusos; las actividades pueden ser arbitrarias (labores para las que en principio no fueron contratadas) y los ya mencionados insultos raciales a su condición étnica, acoso y abuso sexual, sancionados éstos últimos por leyes penales.

418. Como muestra aberrante de este trato inhumano, tenemos el caso consignado por la Agencia Especializada para la Atención de Personas Indígenas ante el juzgado correspondiente por el delito de secuestro.¹⁶⁶ Se trata de una joven menor de 16 años que fue falsamente acusada de la desaparición de 60 mil pesos por parte de sus empleadores. Éstos mandaron llamar a los padres de la joven y a ella le untaron chile en la cara para que confesara el hurto. Los empleadores les exigieron a los padres que, en caso de no reponerlos, la muchacha permanecería cuatro años sirviéndoles sin ninguna contraprestación ni días de descanso o que sería entregada a las autoridades donde estaría más años en la cárcel.

419. Los hechos llegaron a conocimiento de la Agencia cuando la familia de la víctima comenzó a recabar el dinero solicitado entre sus parientes. Uno de ellos, asombrado de lo que estaba pasando, les comentó que existía una agencia atendida por indígenas donde serían tratados adecuadamente.

¹⁶⁵ Sin embargo, ni estos tratados ni el informe especial de la ONU de David Weissbrodt, *Formas contemporáneas de la esclavitud*, Nueva York, 2000, definen lo que es la servidumbre como tal, pues ésta se presenta bajo infinidad de modalidades como la servidumbre por deudas, de la gleba, trata y seudoesclavismo; sin embargo, es unánime la condena a toda forma de servidumbre que esté condicionada o determinada por una de las partes.

¹⁶⁶ La CDHDF desea agradecer el apoyo y la información proporcionada por la Agencia Especial Indígena sobre este caso.

420. El ejemplo anterior ilustra situaciones que, se supondría, ya habían sido superadas en una ciudad como el Distrito Federal. Esta dolorosa situación a la que puede llegar la condición humana (tanto de los patrones que recurren a las prácticas más degradantes, como de las empleadas y sus familiares que temen recurrir a las autoridades) tiene que ser superada.

421. Ante dicho escenario, lo menos que se puede hacer es permanecer en silencio, pues como se transcribe en la voz de la mazahua Marcelina Bautista: “Permanecer calladas es seguir siendo esclavas”. En ese sentido es que las autoridades del Distrito Federal deben estar atentas a los excesos que se cometen en contra de las empleadas domésticas, excesos que lindan en los tratos degradantes y delitos de orden penal como la privación de la libertad, el abuso sexual, el odio racial u otros.

422. La Subsecretaría del Trabajo y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, en su ámbito de competencia, podrían hacer mucho en lo que se refiere a crear una cultura de dignificación del trabajo doméstico y colaborar con las acciones que realizan las indígenas organizadas y las organizaciones de la sociedad civil para denunciar e intentar corregir estas anomalías, como se verá en las recomendaciones correspondientes.

C. Derechos colectivos

1. *Autonomía y personalidad jurídica de las comunidades de residentes*

423. En varios espacios auspiciados por la CDHDF se ha hecho notar que el sentimiento de discriminación y exclusión no sólo se limita a la negación de los derechos individuales. En varios momentos de la audiencia pública se destacó que un problema central en el menoscabo y anulación de los derechos indígenas se refleja en la falta de reconocimiento y representación de sus instituciones colectivas, como la conformación de las comunidades con mesas directivas, el nombramiento de autoridades de dichas comunidades de radicados; o bien, el nombramiento de autoridades desde sus comunidades de origen para fungir en la ciudad de México (autoridades extraterritoriales).

424. En este sentido, el abogado triqui Epifanio Díaz Sarabia, al intervenir en la audiencia, solicitaba que no se redujera el fenómeno discriminatorio a su factor individual o cultural, sino que abarcara los derechos colectivos y de representación política. En sus propias palabras señaló que:

No sólo existe discriminación en lo cultural por lengua o vestimenta. Hay discriminación en otros ámbitos que no se han visto y no se han tomado en cuenta. Por ejemplo, en la cuestión política. Me quisiera referir a que los pueblos indígenas tengan una representación real en la Asamblea Legislativa. Obviamente hay una discriminación por origen étnico.

425. Igualmente, en distintas ocasiones se manifestó la queja de no poder acceder a recursos y otros apoyos por no contar con la personalidad jurídica necesaria. Jerónimo López Marín, mixteco de la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México señaló que:

En los ratos en que hemos estado viviendo y conviviendo en la ciudad de México, las cuestiones a las que nos hemos enfrentado es a que no se ha reconocido una personalidad jurídica a las autoridades extraterritoriales. En el caso de nosotros, se hacen nombramientos a las mesas directivas o se conforman comunidades aquí en la ciudad de México y no se les reconoce personalidad jurídica y muchas veces se tiende a utilizar las figuras de asociaciones civiles para poder representarnos. Se tienen que implementar

mecanismos de fortalecimiento de las autoridades comunitarias, gestionar que existan instancias donde el gobierno pueda dar recursos, medios y mecanismos para que estas comunidades se fortalezcan.

426. En síntesis, se presenta la exigencia de, por un lado, estar representados dentro de los poderes políticos (sobre todo dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y, por el otro, contar con un reconocimiento formal de sus propias instituciones representativas para poder ejercer sus derechos sin la mediación de terceros o la sustitución de sus figuras organizativas.

427. El fin último del planteamiento se refiere al gran propósito contemplado en el Convenio 169 de la OIT, acerca de “Tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (artículo 7°). En opinión de la CDHDF, el instrumento idóneo para alcanzarlo sería el derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía (artículo 2°).

428. Decidir y controlar su propio desarrollo a través de la autonomía es la fórmula legal existente en nuestro marco jurídico para permitir ese fortalecimiento y reconstitución de las comunidades, mesas directivas y otras formas de organización social de los indígenas residentes en el Distrito Federal.

429. En este punto, las organizaciones y comunidades indígenas urbanas han sido muy claras al sostener que la autonomía la pueden ejercer en varios sentidos y no necesariamente bajo un esquema territorial. Como se mencionó en el capítulo II, existe una autonomía asociativa y organizadora que de hecho están ejerciendo pues, a diferencia de otras épocas, ya no permiten la ingerencia o manipulación de partidos políticos o autoridades de gobierno.

430. Sergio Sarmiento comentó sobre esta situación y en el contexto de derechos urbanos que venimos tratando:

Hablamos más de espacio social étnico, más que de territorio indio, aunque en ocasiones ambos pueden coincidir y significar lo mismo, ya que este concepto nos ayuda a identificar el lugar que es percibido o concebido por los actores y desde donde realizan sus acciones. También porque con él podemos analizar la irrupción de los indios en las ciudades, como es el caso del área metropolitana de la ciudad de México y porque insisten en permanecer en ellas y conquistar un lugar en la urbe sin perder su identidad, así como explicar la conformación de verdaderos enclaves étnicos en lugares donde no existían o pertenecían a otros grupos indígenas.¹⁶⁷

431. En los estados del interior de la república ha sido un reto establecer en los hechos el principio de autonomía. Fundamentalmente, el problema reside en determinar qué sujeto en particular tiene esa capacidad y cuál sería su jurisdicción. Sin embargo, no queda duda de la obligación que tienen los congresos locales de reconocerla, pese a la parsimonia que han mostrado hasta la fecha en este aspecto central.

¹⁶⁷ Sergio Sarmiento, “La lucha de los pueblos indios en la década de los ochenta”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Crisis y sujetos sociales en México II*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

432. San Luis Potosí y Quintana Roo son dos entidades que constituyen la excepción en este aspecto. La primera acepta y regula la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y la segunda da cabida a cualquier organización contemplada en sentido lato en el Código Civil.¹⁶⁸ Estas buenas prácticas podrían servir para que se abran espacios reales a la representación de las comunidades residentes, pues allana el camino al menos en materia penal, civil y de administración pública de acuerdo con las competencias que le concede la Constitución en el artículo 122.

433. El reconocimiento de la personalidad jurídica a nivel local tendría obviamente algunas limitaciones, comenzando por la carencia de un espacio territorial. Igualmente, no tendría alcance en la esfera federal ni en otros ámbitos de ejercicio de derechos, como el político, en tanto que no se haga una reforma integral. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se pueden abrir espacios en materia de impartición de justicia, descentralizar recursos financieros, acceder al patrimonio en general; pero, sobre todo, dotar de legitimidad y dignidad a sus autoridades. Es una autonomía con facultades acotadas y restringidas en muchos sentidos; pero, a fin de cuentas, potencializadora y sobre todo dignificadora de la ancestral discriminación y subordinación de la que han sido objeto.

434. Ejercer recursos, administrar un bien público o acceder a espacios de decisión, no como invitados sino con voz y voto, significaría un pequeño paso para la reconstitución de las comunidades residentes y un gran salto para la conformación de una ciudad verdaderamente pluricultural.

¹⁶⁸ La Constitución de San Luis Potosí, en su artículo 9º, “Otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios” y, por ende, crea el reglamento para el registro de comunidades indígenas en el estado.

IV. Balance de la agenda legislativa y las políticas públicas en materia indígena del gobierno del Distrito Federal

435. La valoración de las políticas públicas, implementadas durante los últimos años por el gobierno del Distrito Federal hacia los indígenas residentes, visualiza un avance en el que aún faltan retos por desarrollar. Existen, por otra parte, factores que tienen una incidencia general en la planeación y ejecución de estas políticas y sobre las que conviene detenerse antes de abordar el balance de sus resultados.

436. El primer reto que enfrenta toda política diseñada para su aplicación en el Distrito Federal es la peculiar condición geopolítica del mismo, en cuyo espacio se interrelacionan personas de la zona metropolitana, la cual abarca tanto al propio Distrito Federal como al Estado de México.

437. A lo anterior se debe añadir que, por ser la sede de los poderes federales, el Distrito Federal conforma una unidad funcional que, no obstante, está dividida por fronteras jurídico-administrativas en tres niveles de gobierno.

438. Si a lo anterior se le suma que el Distrito Federal tampoco es una entidad federativa que cuente con una constitución local, congreso local, etc., su composición y funcionalidad resultan *sui generis*.

439. Esta peculiaridad jurisdiccional exige una política de atención integral hacia la zona metropolitana que sea de largo alcance e implique, necesariamente, una coordinación no sólo con la federación sino con el Estado de México.

440. Otra circunstancia, que actúa con carácter general sobre la política pública orientada a las comunidades residentes en la ciudad de México, deriva de las insuficiencias que presentan los diferentes registros de dicha población, cuestión fundamental para garantizar que una política pública en materia de derechos humanos sea efectiva.¹⁶⁹ En esta cuestión entran de lleno factores de orden metodológico y epistemológico relativos al modo y criterio que se aplican para contabilizar la presencia indígena urbana, lo cual es visible por las amplias fluctuaciones que se presentan entre un censo y otro. Aunado a ello, se carece de muchas variables de distribución, movimiento y composición de los sujetos, sobre todo en las variables de entes colectivos y de actividades diferenciadas que realizan los indígenas.

441. Una vez señalado lo anterior, a continuación se dará cuenta, de manera general, de la gestión pública y normativa que se aplica en el Distrito Federal.

A. La agenda legislativa en materia de derechos indígenas

442. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en general, ha avanzado en la adopción de una legislación tendiente a garantizar derechos humanos a distintas personas y colectivos.¹⁷⁰

¹⁶⁹ La necesidad de incluir cifras desagregadas ha sido una constante recomendación emitida por los distintos comités supervisores de los tratados firmados y ratificados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

¹⁷⁰ Véase nota 91 *supra*.

443. No obstante el avance en otras materias, cabe reiterar que es un desafío impostergable avanzar en una legislación indígena que garantice los derechos establecidos en la Constitución mexicana, los principios de los Acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 y la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

444. Si bien es cierto que han existido diferentes esfuerzos por legislar en esta materia, también lo es que éstos no se han concretado. En este sentido, vale la pena señalar que actualmente se ha reiniciado el proceso de discusión para adoptar una legislación indígena en el Distrito Federal.

445. Lo anterior ha tenido como consecuencia que la acción gubernamental se haya visto abocada a desarrollar su actividad en derechos indígenas sobre la base de los derechos universales,¹⁷¹ sin contar con una plataforma jurídica adecuada en la que éstos se vieran reforzados por otros de carácter específico y diferenciado, salvo algunas excepciones. Tal es así que, cuando alguno de los programas de las dependencias de gobierno del Distrito Federal se ha visto ajustado para dar cabida a derechos colectivos de las comunidades, lo ha hecho recurriendo a reglamentos menores y decretos administrativos.¹⁷²

446. Por ello, los avances del Ejecutivo, donde se combinan ejercicio de derechos universales con el reconocimiento de la diferencia cultural, han dependido, en buena medida, de la sensibilidad demostrada por ciertas instancias del gobierno capitalino pues, debido entre otras cuestiones a la carencia de ordenamientos generales, no todas actúan bajo la misma lógica ni unidad de propósito.

447. Desde su instauración en 1996, hasta 2007, en el historial de la Asamblea Legislativa sólo se cuenta con la creación de una Comisión para Asuntos Indígenas, la cual ha participado en algunas reformas legales específicas centradas, sobre todo, en el reconocimiento de derechos lingüísticos (esencialmente el derecho a la asistencia de traductores e intérpretes en procesos judiciales), como son las realizadas en los Códigos Civil y Penal del Distrito Federal y en la correspondiente legislación adjetiva.

448. Asimismo, se realizaron adiciones mínimas a otras leyes como la Ley Ambiental, la Ley de Fomento Cultural y la Ley de Salud del Distrito Federal. Finalmente, también se aprobó, en el último periodo de sesiones de la Asamblea de abril de 2006, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, que comprende un capítulo dedicado a los indígenas bajo la misma visión individualista y de política afirmativa similar a la federal.¹⁷³

449. En virtud de lo anterior, se esperarí que en un plazo rápido se logre legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, para lo cual también será ideal que se concrete la reforma política del Distrito Federal, la cual constituye una “deuda histórica que se mantiene con las y los ciudadanos de esta capital”.¹⁷⁴ Con ella se permitiría, entre otras cuestiones, clarificar y distinguir la

¹⁷¹ Cuando se habla de derechos universales nos estamos refiriendo a los derechos correspondientes a todas las personas sin excepción alguna.

¹⁷² Así ocurrió en el caso del Programa de Vivienda Social Indígena desarrollado por el INVI al modificar sus reglas de operación. Ello se analizará en un apartado posterior.

¹⁷³ Dadas las críticas que ha recibido la ley, la actual administración del gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría Técnica que vigila su cumplimiento, creó una comisión para revisar su contenido y plantear a la Asamblea modificaciones que, entre otras cuestiones, amplíen las atribuciones del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁷⁴ CDHDF, “La Reforma política del Distrito Federal, deuda histórica con los habitantes de la capital”, en CDHDF, *Boletín de Prensa*, núm. 37/2005, 20 de abril de 2005. Véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol3705>>.

competencia del Distrito Federal hasta niveles que le permitan contar con las herramientas jurídicas necesarias para dar solución, de forma más profunda e integral, a los grandes retos de la ciudad, entre los que destacan la reafirmación de su pluriculturalidad.

450. Por ello, es importante garantizar que el grupo de trabajo encargado de elaborar el proyecto de Constitución para el Distrito Federal retome el tema de los pueblos indígenas y sus derechos en esta entidad federativa.

451. No obstante lo anterior, existe un elemento adicional que habrá que tomar en cuenta para que la legislación indígena en el Distrito Federal sea adecuada. Como se ha señalado en diversos apartados de este informe, la participación de los pueblos indígenas en la discusión de la legislación en la materia es requisito *sine qua non* para que el proceso de elaboración del ordenamiento correspondiente sea válido.

452. Desafortunadamente, han existido experiencias que demuestran que no se han tomado en cuenta las opiniones y propuestas de los indígenas. Al respecto, vale la pena citar la valoración de los resultados de las iniciativas de reforma enviadas a la Asamblea Legislativa por parte del anterior Consejo de Consulta y Participación Indígena:

Los resultados del trabajo realizado en este rubro, a pesar de haber sido muy intenso y haber implicado una considerable cantidad de tiempo invertido, son realmente escasos. Se realizaron propuestas de modificaciones legislativas a los siguientes ordenamientos: Código Penal y de Procedimientos Penales, Código Civil y de Procedimientos Civiles, Ley de Participación Ciudadana, propuesta de modificación del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, con el objeto de reconocer la figura del coordinador territorial de los pueblos originarios del Distrito Federal; se emitió opinión jurídica sobre las iniciativas de Ley de Cementerios y Crematorios del Distrito Federal, Ley contra la Discriminación del Distrito Federal y Ley de Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal; asimismo se realizó una propuesta para incorporar el tema de los pueblos indígenas en la iniciativa de reforma política del Distrito Federal sin que se lograra una sola incorporación en aquéllos que fueron modificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁷⁵

453. La Asamblea Legislativa tiene ante sí el gran reto de legislar el reconocimiento de los derechos indígenas, el cual debe tomar en consideración los diferentes componentes de esa pluralidad de la que los indígenas son parte, teniendo presente, además, las diferencias que existen entre ellos y la variedad de su respectiva situación, incluida la de los pueblos originarios y las comunidades residentes e incluso la de los migrantes indígenas en tránsito por la propia ciudad.

B. Políticas de gobierno del Distrito Federal

454. No obstante la falta de un marco normativo que haga explícitos los derechos colectivos indígenas, es importante reconocer la adopción de algunas políticas públicas que han desarrollado algunas instancias del gobierno del Distrito Federal en la materia. Éstas han ido evolucionando para pasar de

¹⁷⁵ Véase <www.equidad.df.gob.mx> (2004), “Informe de actividades realizadas por el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal 2001-2006”.

políticas paternalistas y asistencialistas a políticas cada vez más integradoras, transversales y que busquen el desarrollo de las comunidades.

455. Las políticas transversales pretenden involucrar, en su conjunto, a todas las dependencias de gobierno y no sólo a una sola institución en especial, con lo cual, en lugar de proporcionar una atención parcializada y etnizada, se pretende involucrar a toda la administración pública de manera que se logre obtener no sólo el compromiso de toda la institucionalidad, con visión de Estado, sino que con ello se forme una cultura de la pluralidad.

456. En el Distrito Federal, la transversalidad y el reconocimiento de derechos han implicado transformar las estructuras de gobierno y, en menor medida, las mentalidades y normas institucionales. En la administración de 2000 al 2003, se da el primer paso al desligar a la población indígena de la atención a grupos vulnerables donde se les había colocado.

457. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social dio un paso importante al eliminar la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables (que atendía, entre otros sectores, a indígenas de la ciudad de México), para, posteriormente, crear la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas, que inaugura las políticas diferenciadas hacia estos pueblos. Este cambio, además, hace visibles a los pueblos indígenas a nivel programático y político.

458. Un segundo paso fue iniciar una política de reconocimiento de derechos, lo que implicó abrir los espacios públicos de análisis y debate sobre los derechos indígenas a los representantes de comunidades y organizaciones indígenas. Ejemplo de lo anterior lo constituye la creación del Consejo de Consulta y Participación Indígena, el cual estuvo conformado por diversas dependencias de gobierno,¹⁷⁶ diez representantes de los pueblos originarios, diez de organizaciones residentes, así como académicos y organizaciones de la sociedad civil.

459. Dicho Consejo constituyó un primer ejercicio como instancia que permitió coordinar e impulsar la política pública en materia indígena; sin embargo, no fue un órgano que sólo se limitó a escuchar a los pueblos indígenas y a resolver algunos casos particulares.

460. Otro ejemplo de apertura de espacios fueron los Consejos Delegacionales de Consulta y Participación Indígena, los cuales fueron instaurados al menos en las delegaciones con mayor población indígena.

1. Políticas de la administración actual

a) LA SEDEREC Y LA COMISIÓN INTERDEPENDENCIAL DE EQUIDAD PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES ÉTNICAS DEL DISTRITO FEDERAL

461. La actual administración (2006-2012) ha realizado algunos cambios institucionales que le permiten continuar, actualizar e incluso desarrollar algunas políticas públicas en materia indígena. En este

¹⁷⁶ De acuerdo con el artículo 2º del Decreto de Creación, las dependencias que conformaban el Consejo eran: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Dirección General de Regularización Territorial y las delegaciones con mayor presencia indígena.

sentido, es de resaltar la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec).

462. Esta secretaría fue creada a raíz del decreto del jefe de gobierno del Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de febrero de 2007.¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 23 *quintus* de tal Decreto, a tal dependencia le corresponde, en general, el despacho de “la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas”.¹⁷⁸ Asimismo, dentro de las 24 facultades que tiene designadas, destacan las relativas a “coordinar el diseño, operación y ejecución de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal desarrollen en materia de derechos indígenas”¹⁷⁹ y a “diseñar, operar y ejecutar planes, programas y proyectos destinados a garantizar los derechos pluriculturales y pluriétnicos de la población indígena radicada en el Distrito Federal”.¹⁸⁰

463. Por otra parte, y con la finalidad de tener un mecanismo coordinador de las políticas transversales en materia indígena, por acuerdo del actual jefe de gobierno del Distrito Federal se creó la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal.¹⁸¹ Esta comisión es presidida por la Sederec y está integrada por 11 secretarías así como por las 16 delegaciones. Además, cuenta con otras dependencias invitadas,¹⁸² como la PGJDF, la Delegación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el Distrito Federal y el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal.¹⁸³

464. De acuerdo con el artículo 3º del Decreto de creación, esta Comisión tiene el siguiente mandato:

La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y definir los lineamientos y criterios de coordinación y transversalidad de los programas de equidad dirigidos a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas;
- II. Determinar los mecanismos de coordinación operativa entre las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- III. Definir las estrategias de coordinación con autoridades federales y estatales en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- IV. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas instrumentados por el gobierno del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- V. Informar anualmente al jefe de gobierno del Distrito Federal sobre los programas, acciones y resultados de la Comisión;
- VI. Elaborar investigaciones, estudios y diagnósticos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;

¹⁷⁷ Al respecto, véase Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal y Ley de Educación del Distrito Federal.

¹⁷⁸ Artículo 23 *quintus*.

¹⁷⁹ Fracción XV.

¹⁸⁰ Fracción XVI.

¹⁸¹ Tal acuerdo fue publicado el 14 de febrero de 2007.

¹⁸² El artículo 8º del Decreto prevé la posibilidad de que el secretario técnico de la Comisión pueda convocar a sus sesiones a invitados especiales.

¹⁸³ Al respecto, véase María Rosa Márquez Cabrera, “Acciones afirmativas del gobierno del Distrito Federal para combatir la discriminación hacia los indígenas”, en *DFENSOR*, vol. VI, núm. 1, enero de 2008, pp. 20-23.

- VII. Proponer a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades la organización de foros, seminarios y congresos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- VIII. Proponer la firma de convenios de colaboración con organismos nacionales e internacionales en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- IX. Promover la impartición de cursos de capacitación y actualización en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas;
- X. Aprobar la creación, modificación o cancelación de las subcomisiones que considere necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones;
- XI. Definir las reglas de operación del Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas del Distrito Federal; y
- XII. Aprobar su reglamento interno.¹⁸⁴

465. Finalmente, cabe señalar que esta Comisión ha elaborado y aprobado un Programa General de Trabajo, el cual se articula a través de seis ejes estratégicos con sus correspondientes líneas de acción:

1. Equidad social con perspectiva de género.
2. Justicia y derecho indígena.
3. Integridad territorial y fortalecimiento de la identidad de los pueblos originarios.
4. Convivencia intercultural.
5. Consulta y participación indígena.
6. Promoción y visibilización de las comunidades étnicas de distintos orígenes.¹⁸⁵

466. La creación de la SEDEREC, así como de la Comisión Interdependencial, constituyen un paso más en la adopción de medidas integrales y de una instancia coordinadora de las políticas en materia indígena en el Distrito Federal. Sin embargo, aún queda camino por recorrer, dado que es fundamental garantizar la eficacia de las acciones que realizarán ambos cuerpos, lo cual sólo podrá ser evaluado con el paso del tiempo.

b) EL CONSEJO CONSULTIVO DE EQUIDAD PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES ÉTNICAS

467. El actual Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas es parte del acuerdo por el que se creó es la Comisión Interdependencial, éste señala en su octavo punto, que: “Es un órgano de representación y participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, el cual estará integrado por miembros representativos de diversos pueblos y organizaciones indígenas, así como por instituciones académicas que residan en la ciudad de México”.¹⁸⁶

468. Hasta el momento de impresión del presente informe, el actual Consejo se encuentra en la fase de designación de sus miembros, por lo cual sólo se hará mención de los trabajos realizados en la anterior administración. Dicho Consejo desarrolló sus actividades a través de sesiones plenarios y desde su conformación celebró diecinueve encuentros.

469. Por sus dimensiones, la actividad del Consejo requeriría de un análisis más exhaustivo, pero se señalarán los productos principales emanados de él. En primer lugar están las diversas propuestas de

¹⁸⁴ Artículo 3º del Decreto de creación de la Sederec del 6 de febrero de 2007.

¹⁸⁵ Véase María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

¹⁸⁶ “Acuerdo por el que se crea la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de febrero de 2007.

reforma que fueron debatidas y consensadas para presentarse como iniciativas ante la Asamblea Legislativa local, de lo cual se dio cuenta en la parte legislativa de este capítulo. Asimismo, se elaboraron los lineamientos de política pública que hemos ido revisando en estas páginas.

470. Nacido con la vocación expresa de ser cauce para la participación indígena en el diseño de las políticas que les afecten, dentro de lo cual se busca dar respuesta a lo contemplado en el Convenio 169, no se puede olvidar, sin embargo, que el Consejo es una instancia colectiva inserta en el seno de la Administración Pública y no un órgano de representación política de los indígenas de la capital. De hecho, tal como queda manifestado en el texto del Decreto de creación, los miembros indígenas de aquél no son representantes de la población indígena sino representativos de ella.

471. En cierto sentido, esta última situación opera como limitante a la hora de proveer de mayor fuerza política a las resoluciones del Consejo, tanto en las funciones que tiene asignadas como fuera de ella, ante las relaciones que establece con los otros dos poderes. Ciertamente, el Consejo no está diseñado para cumplir el papel de instancia de representación política de los indígenas del Distrito Federal ni mucho menos de alcanzar una relación paritaria con el propio gobierno capitalino y, por lo mismo, resulta oportuno recordar que el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades sigue representando los puntos suspensivos en la legislación capitalina.

472. Aun considerando las dificultades teórico-prácticas que entraña la identificación precisa de los actores específicos y los límites para su condición como sujetos políticos, lo cierto es que entre las organizaciones sociales indígenas se ha abierto un discurso que reivindica una imperante necesidad de interlocución con los legítimos representantes de los pueblos y comunidades.

473. Es obvio que el Consejo de Consulta no agota los canales de representación a que dichos pueblos aspiran y tienen derecho a ejercer. El propio órgano ha procedido a la elaboración de un diagnóstico sobre la figura de los coordinadores territoriales y de los representantes de manzana que permita incorporar en la esfera administrativa de las delegaciones la representatividad de los indígenas.

474. Pese al avance significativo que la labor del Consejo ha tenido en el desempeño administrativo del gobierno, éste no ha terminado de desplegar todo el potencial que le corresponde en sus funciones de coordinación y concertación de las políticas públicas, afirmándose más en las de información, rendición de cuentas y seguimiento de los programas desplegados.

475. Por otra parte, vale resaltar, siguiendo el esquema del Consejo, que diferentes delegaciones han venido dando apertura a sus propios consejos delegacionales, con lo que se han abierto nuevos canales de participación indígena. A la fecha son cinco las delegaciones que cuentan con tales órganos, siendo éstas: Cuauhtémoc, Milpa Alta, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Coyoacán.

476. Sin lugar a dudas, la específica situación de los indígenas urbanos, en sus diferentes vertientes, ha encontrado dentro de la gestión institucional del Distrito Federal una importante caja de resonancia en este espacio de consulta y concertación, como lo demuestra el creciente número de instituciones que han adoptado programas específicos con perspectiva diferenciada, siendo 22 hasta el año pasado y esperando que se reitere esta participación en la presente etapa de gobierno.

2. Políticas de vivienda y de salud

477. Durante la administración pasada (2000-2006), dos casos resultan relevantes en la gestión gubernamental del Distrito Federal: por un lado, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal; y, por el otro, el Programa de Vivienda Social del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (en concreto, el programa específico de vivienda indígena). En uno y otro caso nos encontramos con programas que han resultado ser exitosos en la atención a los indígenas capitalinos, pero con un éxito cifrado en diferentes motivos.

a) PROGRAMA DE SERVICIOS MÉDICOS Y MEDICAMENTOS GRATUITOS

478. El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos se inscribe en la órbita de los programas de vocación universal que buscan ampliar la cobertura de los derechos sociales hacia sectores excluidos en su ejercicio. En el carácter masivo de este programa se encuentra la clave de su éxito entre la población indígena, ya que su gran mayoría se encuentra dentro de los sectores excluidos de este derecho.

479. El objetivo declarado del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos es extender la garantía del derecho a la salud a toda la población no asegurada. Esta población se encuentra estimada en alrededor de 35% del total, lo cual viene a significar que el universo potencial de personas beneficiarias será de aproximadamente 825 000 familias no integradas como derechohabientes de los sistemas de salud existentes. Para 2005 se encontraban incorporadas 710 000 familias.¹⁸⁷

480. No resulta especulativo afirmar que, dado el perfil socioeconómico mayoritario de la población indígena capitalina y el alcance masivo que ha tenido el programa, son innumerables las familias indígenas que han podido acogerse a la protección sanitaria que éste brinda. Sin embargo, hace falta adecuar algunas omisiones como la de que aún no se encuentra desagregada la población indígena en los resultados de este programa ofrecido por la Secretaría de Salud capitalina.

481. En lo que se refiere a políticas diferenciadas, dirigidas en específico a las comunidades de residentes, han existido constantes esfuerzos desde hace más de diez años. Sin embargo, estas actividades han sido temporales, focalizadas y de corto alcance, lo que requiere que en próximas fechas se propongan fórmulas continuas y sistemáticas. Por ejemplo, en 1987 en la delegación Cuauhtémoc, se efectuaron acciones locales de consulta, vacunas y atención a padecimientos comunes en los predios de triquis, mazahuas y otomís.¹⁸⁸

482. En 2002 se diseñó el “Plan de acción para la atención de población indígena del Distrito Federal”, con énfasis en la salud reproductiva y desarrollando brigadas de salud en predios y campamentos. Estas brigadas promovieron la visita guiada a hospitales y centros de salud a fin de reducir temores o desconfianzas y propiciar el acercamiento a las instituciones médicas así como para incorporarse al Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos. Asimismo, se impulsaron campañas para detección de cáncer, vacunación y otras orientadas a fortalecer una cultura de la prevención.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Asia Cristina Laurell, “Pobreza, desigualdad y marginación en la ciudad de México”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, *op. cit.*

¹⁸⁸ Héctor Santaella Barrera, “Atención indígena en la ciudad de México. Coordinación institucional para la salud”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, *op. cit.*, p. 327.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 329.

483. Por otro lado, la Secretaría de Salud del Distrito Federal, en coordinación con la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas y la CDHDF, ha llevado a cabo una serie de talleres de capacitación dirigidos tanto a indígenas como a su personal. En el primer caso, para la atención y canalización de personas con autoadscripción indígena que permitieran prevenir la discriminación; y, en el segundo, para sensibilizar a la población indígena en materia de salud reproductiva.¹⁹⁰

484. Estas acciones son relevantes por el modelo de atención diferenciada que plantean, sobre todo en las llamadas “brigadas”, ya que se constituyen en un servicio de atención itinerante que pocas instituciones practican. Lamentablemente, no es una política continua ni extensiva a toda la ciudad.

485. Igualmente, la sensibilización del personal médico se torna por demás oportuna, considerando las críticas que este servicio recibe (algunas de las cuales han sido señaladas en este informe). Asimismo, es fundamental avanzar en el fomento, promoción y reconocimiento de la medicina tradicional indígena como una alternativa dentro del sistema de salud del Distrito Federal.

486. En vista de lo anterior, y como se redunda en las recomendaciones, es importante que la atención a la salud cobre un enfoque diferenciador, diseñando un Programa Continuo de Atención Itinerante a la Población Indígena con personal capacitado para cumplir esta vocación. Igualmente, se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que todo el personal de salud logre estar libre de prejuicios respecto a la diferencia, con el fin de que puedan reconocerla y comprenderla en los procesos de recepción, auscultación, diagnosis y atención a la salud, para lo cual se requiere una formación y acreditación en la materia.

b) PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL

487. El Programa de Vivienda Social ejemplifica una acción en la que la aplicación de los principios rectores de la política gubernamental en materia indígena ha propiciado resultados donde, conjugándose la satisfacción de un derecho universal y el reconocimiento de las exigencias derivadas de la diferencia cultural, la cobertura de derechos ha resultado ser más integral.

488. De un lado, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) cuenta con un programa general de vivienda y otro específico en materia de vivienda indígena que, según refleja en sus reglas de operación, trata de satisfacer el acceso a los programas de vivienda social a los integrantes de dichos pueblos con una perspectiva indígena, gracias a la intensa labor de revisión de las reglas de operación del programa con los propios actores.

489. El programa contempla lineamientos de carácter técnico referidos a la construcción de viviendas que se adecuen a las específicas necesidades étnico-culturales de las personas beneficiarias y que se sustancien en la edificación de espacios de uso comunitario donde puedan desarrollarse actividades vinculadas a la preservación y reproducción de su cultura (asambleas, talleres, eventos sociales, espacios para el trabajo colectivo, etcétera).

490. En la elaboración de estas reglas de operación fue clave el desarrollo de un taller celebrado en 2001, producto de la coordinación del INVI y la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas, en el que distintas organizaciones indígenas procedieron a revisar las citadas reglas haciendo propuestas de mo-

¹⁹⁰ *Ibid.*

dificación que atendieran las demandas de los participantes. En lo que se refiere a los resultados de este programa, a mediados de 2006 eran 790 familias las incorporadas al mismo, con un total de 307 viviendas entregadas, 155 en espera de recibirlas y 328 en proceso de registro.¹⁹¹

491. La puesta en práctica de los principios de colaboración y coordinación entre las instituciones del gobierno del Distrito Federal, la concurrencia de recursos federales en este programa y la realización del mandato de consulta posibilitaron la instauración de un modelo de concreción de la política pública planeada con los pueblos indígenas.

492. Si bien los resultados hasta ahora alcanzados no satisfacen toda la demanda acumulada de vivienda, es de resaltarse tal esfuerzo, aun cuando es fundamental garantizar su permanencia y que el modelo sea extensivo a toda la actuación pública del gobierno capitalino. Asimismo, este programa podrá dar pie para que haya un despliegue más enfático a través de la creación de un programa general de desarrollo indígena y no sólo a nivel de lineamientos o confluencia de voluntades institucionales.

493. Finalmente, el derecho a contar con una vivienda adecuada depende, en gran medida, de que se garantice la asignación de “una partida presupuestal destinada a la población indígena solicitante”.¹⁹² Ello deberá ser tomado en cuenta por el INVI para garantizar la permanencia de su política en materia de vivienda para la población indígena.

3. Política de registro extemporáneo para indígenas

494. Además de los logros alcanzados en materia de salud y vivienda, son destacables otras acciones encaminadas a generar un marco de equidad en la consecución de los factores que favorezcan la calidad de vida de los indígenas. Una, que ha protagonizado un papel decisivo en la gestión pública, ha sido la de abatir el rezago registral para la población indígena.

495. En este punto requiere mención el Programa General de Regularización Fiscal por el que se Condonó el Pago de Derechos Causado con Motivo del Registro Ordinario o Extemporáneo del Nacimiento de las Personas que se Indican, cuyas bases se publicaron en la *Gaceta Oficial* el 22 de agosto de 2002. Este programa es producto de un acuerdo que marcó las bases generales de colaboración interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la PGJDF y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

496. El propósito de dicho programa consiste en incluir a personas en situación de vulnerabilidad o desprotección jurídica que por diferentes razones carecen de actas de nacimiento. Entre éstas se encuentran contempladas las personas indígenas. Con ello se viene a facilitar el registro ordinario o extemporáneo de personas que no cuentan con sus documentos de identidad, evitando trámites inútiles y costos.

497. En concreto, a través de este programa se facilita la gestión de trámites de registro ya que se lleva a cabo directamente con el DIF, el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y, en su momento,

¹⁹¹ Alejandro López Mercado, “Políticas públicas del gobierno del Distrito Federal en materia indígena”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, *op. cit.* Cabe señalar que el antropólogo Alejandro López Mercado fue el director de la hoy extinta Dirección de Atención a Pueblos Indígenas.

¹⁹² María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Hasta finales del 2006 eran aproximadamente 8 000 las personas beneficiadas en lo general, de las cuales 2 918 eran indígenas.¹⁹³ El programa es señalado por las autoridades capitalinas como de “alto impacto”, en especial entre la población residente o recién inmigrada, ya que es la más susceptible de no contar con documentos oficiales.

498. Seguramente falta promover la cultura registral entre la población indígena e incorporar la línea de atención diferenciada para que disminuya el registro extemporáneo y la asignación del nombre sea respetada a cabalidad.

4. Educación

499. Respecto al campo educativo, es importante recordar las limitadas competencias que tiene el Distrito Federal en este sector (especialmente en relación con la educación básica). No obstante, los avances se han dado, como ocurre en materia de salud, a partir de programas genéricos, con enfoques centrados en el abatimiento de las situaciones de exclusión y marginación. Ello se ha realizado, de manera tangencial, en coordinación con la federación y los enfoques diferenciados se han llevado a cabo a nivel de experiencias piloto.

500. Tres objetivos están planteados en la línea programática de equiparación social en materia de educación:

- Proporcionar becas escolares para niños y niñas en riesgo de deserción.
- Abatir índices de deserción y reprobación escolar.
- Garantizar los servicios educativos básicos para la totalidad de la población indígena infantil.

501. Los resultados más reseñables respecto a estas acciones afirmativas se han dado en el marco del Programa de Becas para Niños en Riesgo de Deserción Escolar y Madres Solteras desarrollado por el DIF. En éste, las autoridades de la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas señalan, con carácter estimativo, una cifra de 4 000 niños y niñas indígenas incorporados al mismo en la administración anterior (2000-2006). El programa otorga una beca que ha oscilado entre los 600 pesos mensuales en 2001 y los 730 pesos que se entregan actualmente a sus 17 804 beneficiarios.¹⁹⁴

502. Respecto a la perspectiva diferencial en el campo educativo, la Federación ha encabezado desde la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, junto con la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (ahora Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal) y la Universidad Pedagógica Nacional, una propuesta educativa con enfoque pluricultural dirigida no sólo a los educandos sino a los propios profesores y directivos para que tomen conciencia del valor de la diversidad y la fomenten en sus labores docentes.

503. Este programa —en el que se incluyeron 76 escuelas preescolares y primarias— ha estado lleno de tropiezos por las diferentes visiones que asume cada institución y por el escepticismo de los maestros para cambiar las metodologías de enseñanza; pero, indudablemente, se deben recoger los aspectos

¹⁹³ Alejandro López Mercado, *op. cit.*, p. 353.

¹⁹⁴ Héctor Santaella Barrera, *op. cit.*, p. 353.

positivos para avanzar en el tema e involucrar en futuras experiencias que se puedan retomar, cuando se transfiera tal facultad, al gobierno del Distrito Federal.

504. El propio gobierno del Distrito Federal ha realizado acciones, incursionando en la sensibilización y capacitación del magisterio, así como en la introducción de la perspectiva intercultural, en guarderías y Centros de Capacitación Infantil, pero sus alcances son muy limitados. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal reporta, en su informe de 2006, los primeros pasos para elaborar, en coordinación con la Unicef, un diagnóstico sobre los retos de la educación intercultural.¹⁹⁵

505. Por otra parte, cabe señalar que en tal documento llama la atención el escaso interés prestado a la participación del magisterio, capítulo en el que se rescata la realización de tan sólo 15 talleres sobre diversidad cultural impartidos en el mismo número de preparatorias.

506. Dado el papel clave que tiene la educación en la reproducción de las ideologías y en la normalización de los valores de convivencia humana, habría sido lógico encontrar una profunda e intensa acción pública en este sector. La implantación del modelo de enseñanza intercultural y la reeducación dirigida al conocimiento de las formas de vida y derechos de los pueblos indígenas en los mismos formadores son elementos básicos para la superación de las actitudes discriminatorias y para dar cabida no sólo a un mayor acceso de educandos indígenas sino a una formación más acorde con la pluralidad que se inserte en un sistema educativo que se rija por la equidad y el reconocimiento de la diferencia.

507. En virtud de lo anterior, se torna urgente que el gobierno local encuentre los canales necesarios para que concurra, con la federación, en la aplicación a fondo y de manera extensiva de un programa que involucre a todo el sector educativo (y no sólo al escolar que se imparte en el aula) en la transformación de una educación alienante a otra que efectivamente otorgue su lugar al indígena urbano.

508. En este sentido, destaca que la actual Sederec tenga en puerta la implementación de un sistema educativo intercultural con la Secretaría de Educación Pública, entre cuyos componentes se incluye la creación, en cada delegación, de un centro de transformación educativa. Como un primer producto de esta inmensa labor, en octubre de 2007, inició un Taller de Formación para la Enseñanza de Lenguas Indígenas, en coordinación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, dirigido a 60 indígenas de diferentes niveles de formación educativa que en su conjunto hablan 19 lenguas indígenas.¹⁹⁶

509. En conclusión, son dignas de reconocimiento ciertas acciones gubernamentales en los ámbitos de salud, vivienda, registro y educación, pero también podrían considerarse restringidas a ciertos lugares y aisladas respecto de las demás políticas que aún falta llevar a cabo. En virtud de ello, es fundamental que el gobierno del Distrito Federal garantice un programa integral para poder garantizar los derechos de los pueblos indígenas y abarcar de manera integral sus reivindicaciones en el contexto urbano.

5. Desarrollo económico

510. Finalmente, pasando al rubro del desarrollo económico, éste se ha concentrado fundamentalmente en la industria y comercialización de las artesanías, obedeciendo, sin duda, a la fuerte presión

¹⁹⁵ Informe de actividades de las dependencias del gobierno del Distrito Federal de 2005, véase <www.equidad.df.gob.mx>.

¹⁹⁶ María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

de uno de los sectores más organizados y politizados de la población indígena y también continuando con una inercia histórica y legislativa que difícilmente ha podido incursionar en otros aspectos de la capitalización empresarial.¹⁹⁷

511. En este sentido, las acciones emprendidas en materia de desarrollo económico, aunque diversas, son de poco alcance. En buena medida están orientadas hacia determinados rubros productivos en los que tradicionalmente se ha ubicado a los pueblos indígenas, como ocurre con la elaboración y comercialización de las artesanías, y consisten en: *a)* el otorgamiento de créditos y microcréditos a grupos y personas indígenas, y *b)* el fomento para la creación de empresas cooperativas indígenas por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.

512. Por lo que se refiere al otorgamiento de microcréditos para la población indígena, durante 2004 se otorgaron a 845 personas y en 2005 a 957. Sin embargo, también se han otorgado créditos a grupos de mujeres indígenas y de pueblos originarios que han sido benéficos, siendo el monto actual de estos apoyos hasta de 12 000 pesos.

6. Capacitación y formación

513. Existe, sin duda, un ámbito de transformación institucional que no está destinado a la Asamblea Legislativa y la definición de políticas adecuadas a la pluralidad sino que incluye la formación, sensibilización y cambios de patrones aprendidos, es decir, una verdadera reeducación en el personal de todos los niveles que tiene vinculación con los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes. Por ello, un objetivo asociado a esta línea de trabajo es la de “combatir en los servidores públicos toda forma de discriminación o estigmatización de la población indígena”.¹⁹⁸

514. Es así que la capacitación y sensibilización de los servidores públicos constituye la herramienta básica para avanzar en la prevención y erradicación de la no discriminación, pues del análisis de la actividad de la administración pública del Distrito Federal, en general, no se deduce en absoluto que la formación del personal constituya una prioridad. Los talleres, cursos y demás actividades mantienen un perfil muy bajo en cuanto a número de asistentes, frecuencia de los eventos, alcance metodológico e instrumentos de autoevaluación sobre el impacto esperado. De este modo, la capacitación se efectúa más con la finalidad de cumplir compromisos programático-presupuestales que de vigilar la calidad de los mismos y su impacto.

515. Por esta razón, se ha insistido en este informe en la necesidad de innovar metodologías que se orienten a una formación más apta y activa en la problemática planteada, como actividades itinerantes, recorridos, visitas de campo u otros métodos experimentales; y no sólo acudir como sujetos pasivos a una capacitación. Se trata de un conocimiento para la reflexión y la acción y no sólo para la erudición.

516. Con relación a este tema, cabe mencionar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, reporta, desde 2003, la existencia de un programa de capacitación dirigido a su personal en

¹⁹⁷ Existe una gran responsabilidad de todos los actores (sociedad, Estado y pueblos) respecto de valorar la producción artesanal como núcleo productivo de la identidad indígena al punto de que, por ejemplo, la producción de muebles o la misma venta de frituras se considera artesanía. Valdría la pena discutir otras opciones y vocaciones productivas sin por ello menospreciar la trascendencia de la elaboración de productos artesanales.

¹⁹⁸ Gobierno del Distrito Federal, Lineamientos Principales de la Política en Materia Indígena del Gobierno del Distrito Federal, numeral III, véase <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/programa_gobierno.html>.

materia de derechos indígenas y no discriminación. Del alcance del mismo, cabe esperar una mejora sustantiva en la actuación de ministerios públicos y cuerpos policiacos en el sentido que se ha propuesto en este documento, ya que la propia PGJDF sigue siendo un punto central en cuanto a quejas que por violación de derechos humanos de los indígenas capitalinos recibe la CDHDF.

517. Por otra parte, y en cuanto a los defensores de oficio, su programa de capacitación en materia de derechos indígenas es todavía incipiente, lo cual fue puesto en evidencia en la recomendación 5/2004, de la cual se desprendió que el personal de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal no había recibido curso, taller o alguna otra actividad formativa en derechos indígenas y sensibilización en no discriminación al menos desde 2001 hasta 2004.

518. En sintonía con lo anterior, cabe señalar que se ha avanzado en el Programa de Atención a Indígenas Privados de su Libertad y sus Familias, en él “se ha desarrollado una agenda de trabajo que posibilite el logro de las metas establecidas por el mismo. De ahí la relación establecida con el Tribunal Superior de Justicia, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales, las direcciones del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y del Centro Femenil de Readaptación Social “Santa Marta Acatitla”, para la revisión de expedientes de indígenas privados de su libertad”.¹⁹⁹

519. Estas últimas consideraciones nos llevan a concluir que la capacitación de servidores públicos en la comprensión de la pluriculturalidad y el respeto de los derechos humanos de los indígenas es una asignatura pendiente, pero se vuelve más necesaria y urgente entre los operadores de justicia, como se puede constatar a lo largo del informe así como en las recomendaciones emitidas por este organismo a las autoridades del gobierno del Distrito Federal.

7. Procuración de justicia

520. Este tema, al igual que ocurre con el anterior, se desenvuelve en torno a los derechos específicos de los que son titulares las personas. Ese sólo supuesto impone limitantes de fondo relativas a los vacíos existentes en el marco normativo en cuanto al reconocimiento de derechos colectivos. Con todo, estas carencias son insuficientes para explicar el poco avance en lo que a derechos vigentes se refiere y en cuanto a materializar el objetivo por ellos interpuesto de “Crear instrumentos y mecanismos que garanticen [la aplicabilidad de estos derechos] y los hagan asequibles a la población indígena”.²⁰⁰

521. Como se ha comentado, la prerrogativa que cuenta con una base legal más sólida para su cumplimiento es la de hacer efectiva la garantía procesal relativa al traductor e intérprete intercultural dadas las normas existentes en los Códigos Penal y de Procedimientos Penales así como el acuerdo PGJDF A/10/2003 y los convenios derivados que se establecieron con la Organización de Intérpretes, Traductores y Gestores Interculturales en Lenguas Indígenas, el Instituto Nacional Indigenista (hoy CDI) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

522. Dichos instrumentos no han sido aplicados hasta la fecha como la dimensión del problema lo requiere, ya que el gobierno del Distrito Federal no ha adoptado todas las medidas necesarias para cumplir con este derecho, como institucionalizar cabalmente un cuerpo de traductores y peritos prác-

¹⁹⁹ María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

²⁰⁰ Gobierno del Distrito Federal, Lineamientos Principales de la Política en Materia Indígena del Gobierno del Distrito Federal, numeral IV.

ticos culturales en todas las culturas y variantes que existen en la capital e incorporarlos a su estructura gubernamental. Con ello se podría evitar, entre otras cuestiones, que los propios traductores tengan que lidiar constantemente con cuestiones como el pago puntual por sus servicios,²⁰¹ negociar con sus empleadores los permisos para desarrollar sus actividades o no contar con los tiempos y recursos necesarios para profesionalizar dichas actividades.

523. Por ello, no basta que, como plantea el Acuerdo A/10/2003 y el propio formato que inicia la averiguación previa, se interrogue lisa y llanamente a una persona si es indígena o pertenece a un grupo étnico, pues posiblemente, por diversas razones, como lo vimos anteriormente, no se asumirá como tal, lo que provocará la negación continua de sus derechos específicos.

524. En este punto es justamente donde se pueden apreciar algunas de las bondades de la educación intercultural para toda la población, pues a pesar de la existencia de una agencia especializada, todas las agencias del Ministerio Público deberían tener elementos y metodologías para identificar a los indígenas desde el inicio del procedimiento penal y, para ello, la formación educativa juega un papel relevante. Por ello, es fundamental que, al menos en la carrera de derecho, se incluya de manera obligatoria una materia que aborde el derecho indígena.

a) AGENCIA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A PERSONAS INDÍGENAS

525. Como una innovación a nivel local, la presente administración también creó la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas,²⁰² la cual tiene como atribución garantizar que en toda averiguación previa, sea como víctima o como denunciante, una persona indígena encuentre escuchada su voz y reconocida su diferencia cultural.

526. La Agencia Especializada entró en funciones el 21 de marzo de 2007 y hasta el momento “ha atendido a personas pertenecientes a los pueblos mazahua, otomí, triqui, zapoteca, tzeltal, náhuatl, mazateca, mixe, totonaco, tzotzil, chinanteca, mixteca, y maya”.²⁰³

527. Asimismo, cabe señalar que, hasta octubre de 2007, se tenían los siguientes números:

- Se habían iniciado cerca de 90 averiguaciones previas, de las cuales se derivaron 5 desgloses.
- Se habían atendido a 63 víctimas del delito y a 40 personas indiciadas.²⁰⁴
- Del total de las víctimas e indiciadas (103), 51 eran mujeres y 52 hombres.²⁰⁵
- Se levantaron 28 actas especiales, las cuales no terminaron en un inicio de averiguación previa.²⁰⁶
- Se realizaron 4 consignaciones con detenido y 5 sin detenido.

²⁰¹ Tal información fue proporcionada en la reunión con autoridades del gobierno del Distrito Federal, celebrada en noviembre de 2006.

²⁰² Acuerdo A/008/2007 del procurador general de justicia del Distrito Federal, por el que se crea una Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de marzo de 2007). Vale la pena mencionar que la agencia está integrada por abogados bilingües que tienen una trayectoria en el trabajo de promoción y defensa de los derechos indígenas.

²⁰³ María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007 y, asimismo, tomada de María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

²⁰⁶ Los datos que se incluyen en los siguientes puntos fueron tomados de la información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007.

- Las etnias más atendidas en la agencia son las siguientes: mazateca (26 personas), náhuatl (20 personas), tzeltal (20 personas), trique (15).²⁰⁷
- En cuanto a los delitos denunciados, se mencionan los siguientes: lesiones dolosas (21 casos), robo a transeúnte (16 casos), robo a casa habitación (10 casos), violencia familiar (7 casos), daño a la propiedad (6 casos), denuncia de hechos (6 casos), robo de celular (4 casos), violación (4 casos), sustracción de menor (2 casos), robo al interior del vehículo (2 casos), lesiones culposas (2 casos), amenazas (2 casos), robo a negocio (2 casos), robo de empleado (1 caso), robo de accesorios (1 caso), portación de arma (1 caso), secuestro (1 caso), lesiones en riña (1 caso).²⁰⁸
- Sobre la intervención de peritos:
 - Se ha solicitado intervención de peritos traductores en 45 casos, uno de ellos en identificación de la lengua indígena.
 - “En diez casos han intervenido de manera directa los agentes del Ministerio Público adscritos a [la] Agencia Especial en su calidad de bilingües”.²⁰⁹
 - “Se han solicitado peritos prácticos culturales en 12 casos aunque en uno solamente dicho dictamen ha influido en la resolución respectiva”.²¹⁰

528. Estos datos por sí solos son reveladores de la pertinencia de la agencia, pues los números indican que las personas indígenas tienen la confianza de acercarse a ella para denunciar delitos, es decir, atienden tanto a personas en su condición de víctimas de la violación de algún derecho como de inculpaos.

529. Adicionalmente, destaca la cifra de mujeres que acuden a la agencia. La paridad entre hombres y mujeres de los casos atendidos permite deducir que ambos sexos hacen uso de la ley y que no se da preferencia a alguno de ellos en especial. Esto se debe en gran parte a que los integrantes de la agencia –ocho en total– son todos abogados indígenas y hablan la lengua, lo cual facilita el acercamiento a los usuarios.

530. Incluso, a pesar de que la atención no sea en la lengua de la persona interesada, el hecho de compartir una pertenencia cultural similar ayuda a acercarse y comprender el problema que se plantea (como facilitar un traductor, de ser el caso) y atender los planteamientos desde una perspectiva que considere el factor cultural. Tal es la circunstancia de que en muchos de los casos, en lugar de consignarlos o desecharlos oficiosamente, se llegan a buscar vías alternas de solución, sobre todo cuando los sujetos involucrados pertenecen a la misma comunidad u organización.

531. Al respecto, cabe señalar que el responsable de la agencia, por ejemplo, afirma que en ciertos casos es difícil llegar al extremo de imponer drásticamente el derecho positivo (vigente), pues algunas situaciones pueden arreglarse mediante la reparación del daño y la conciliación, situación que es acorde con lo que establece la Constitución y la normativa local. Igualmente, cuando se trate de consignados, la agencia no deja de proporcionar apoyo en cuanto a que se consideren los usos y costumbres en la

²⁰⁷ Según la información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007.

²⁰⁸ Según la información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007.

²⁰⁹ Según la información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007.

²¹⁰ Según la información proporcionada por la PGJDF a la CDHDF en noviembre de 2007.

etapa procesal, pues se valen de los convenios existentes para solicitar peritajes culturales que en muchos de los casos favorecen la sentencia.

532. Ciertamente, la agencia cuenta con muchas acotaciones, empezando por el hecho de sólo poder intervenir en la etapa de la averiguación previa y la consignación ante el juez (a la fecha se ha procedido con cinco), pero esta experiencia es fundamental para entender la problemática y proponer reformas que regulen muchas de las ambigüedades y deficiencias de este nuevo órgano, como por ejemplo, deslindar competencias con otras agencias, contar con servicios periciales, cuerpos policíacos, defensoría, etc., es decir, lograr que alcancen la categoría de fiscalías y que puedan actuar en igualdad de circunstancias con otras agencias.

533. Por último, en la cuestión penitenciaria, la Sederec cuenta con un proyecto de liberación de presos indígenas. Como parte de esta labor se han revisado 292 expedientes de internos masculinos, de cuyos casos se ha logrado obtener la libertad de seis personas más algunos traslados a reclusorios más cercanos a sus lugares de origen. Respecto a las mujeres, se han liberado en este año un total de ocho, siendo en total el recurso ejercido en este rubro de 205 000 pesos.²¹¹

8. *Corresponsabilidad social indígena*

534. Durante el periodo 2001-2006 se materializaron apoyos para un total de 97 proyectos en materia indígena financiados en coinversión, los cuales correspondieron a 43 distintas organizaciones de la sociedad civil (indígenas o que desarrollan su trabajo a favor de la población indígena capitalina). En lo que se refiere al monto total de los financiamientos entregados en este programa para los proyectos en materia indígena, éste ascendió a 13 837 000 pesos en el periodo mencionado.

535. De las cifras anteriores se desprende que el promedio de proyectos financiados por año es de 16 y el promedio de recursos entregados por organización, en los últimos años, está estimado en 110 000 pesos.

536. Tomando en cuenta lo anterior y considerando que las organizaciones sociales cumplen un papel central en la suplencia de algunas actividades que no desarrolla el Estado (que dichas actividades tienen un costo estimado muy inferior al que efectuaría una institución pública, que su labor sirve de vigía y equilibrio en el desempeño del gobierno, que sus actividades fortalecen y expanden la cultura del reconocimiento y respeto a los derechos humanos indígenas y producen conciencia sobre una cultura democrática participativa) es muy importante que tales actividades no sólo continúen, sino que obtengan mayores apoyos en recursos y facilidades para la ejecución de sus objetivos, que son los de la sociedad en su conjunto.

9. *Convivencia intercultural*

537. El objetivo general de una de las líneas estratégicas es que la ciudadanía del Distrito Federal asuma la composición pluricultural “como un elemento constitutivo” de la entidad; que establezca en la capital “nuevas formas de convivencia intercultural basadas en los principios de legitimidad de la diferencia, conocimiento mutuo, respeto, ejercicio de los derechos de los otros y la tolerancia”.²¹²

²¹¹ María Rosa Márquez Cabrera, *op. cit.*

²¹² Gobierno del Distrito Federal, Lineamientos Principales de la Política en Materia Indígena del Gobierno del Distrito Federal, numeral VII.

538. Este gran objetivo se desdobra a su vez en los objetivos de: 1) una difusión permanente de las manifestaciones pluriculturales en la ciudad, 2) la aplicación de fórmulas para hacer más visible la presencia indígena, 3) fomentar el uso público de las lenguas y promover su acceso a los medios de comunicación y 4) construir de espacios para el diálogo intercultural.

539. Algunas de las acciones que destacan para cumplir los propósitos marcados son:

- Celebración de Jornadas de Convivencia Intercultural en las preparatorias del Distrito Federal, puestas en práctica desde 2003, y que han tenido como contenido la realización de talleres sobre derechos indígenas, ponencias, exposiciones artesanales y gastronómicas y proyección de videos. En 2005, se llevaron a cabo 18 jornadas y en 2006, un total de 25.
- Entre 2001 y 2004, la celebración de la Feria de la Diversidad Cultural de carácter anual que tuvo lugar en el Zócalo de la ciudad; y a partir de 2005, las ferias de la diversidad cultural que se expandieron a 14 delegaciones con contenidos similares a las mismas jornadas, pero de menor envergadura y abiertas a todo el público.
- Desde 2004, la celebración en el Zócalo de la capital del evento cultural de la Guelaguetza, a cargo de la Alianza de Pueblos y Organizaciones Oaxaqueñas por la Guelaguetza y la Diversidad Cultural, A. C.
- La organización –en coordinación con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)– del Seminario Permanente: Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad, el cual inició en 2002 como un espacio para la reflexión y debate sobre la situación de los pueblos indígenas y las políticas aplicadas para avanzar en la pluriculturalidad. El producto de estos encuentros se ha publicado en tres volúmenes citados en este informe: *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad (2004)*, *Urbi indiano, la larga marcha a la ciudad diversa (2005)* y *El triple desafío: derechos instituciones y políticas para la ciudad pluricultural (2006)*.
- Igualmente, es digna de mencionarse la celebración del Primer Encuentro Nacional de Jóvenes Indígenas Urbanos de 2005, en coordinación con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Oficina Unicef México).

540. En lo que concierne al presente año de 2007, en esta misma línea de trabajo llamada ahora “Promoción y visibilización de las comunidades étnicas”, que tiene como propósito la promoción y la visibilización de las comunidades étnicas de distintos orígenes, a fin de estrechar vínculos que nos encaminen a relaciones fraternas entre quienes habitamos esta capital, se realizó el Primer Festival de la Diversidad Cultural del Distrito Federal el 19 de mayo, con la participación de países como Colombia, Ecuador y China, entre otros, y de grupos indígenas en representación de los estados de Oaxaca y Chiapas; se contó con la presencia de aproximadamente 10 mil asistentes.

541. Asimismo, en el marco de la ceremonia oficial del Día Mundial de la Diversidad Cultural, celebrada el 21 de mayo en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, se llevó a cabo la exposición plástica del artista colombiano “Cachaco”, hubo 180 asistentes en la inauguración y un aproximado de 200 visitantes durante la semana de exposición.

542. No con ello se agotan todos los eventos, acciones, publicaciones y esfuerzos encaminados fundamentalmente a visibilizar y escuchar la presencia indígena en la ciudad, es decir, sacar a la luz pública una realidad que ha sido negada, ocultada y subordinada. Tal misión sigue representando un reto

no terminado, pero no cabe duda que con ello se incrementa una conciencia que torna más natural la reafirmación de las identidades indígenas en la ciudad.

543. Sigue pendiente, por otra parte, la urgente apropiación de los pueblos y comunidades de los diferentes medios de comunicación masiva: radio, prensa, televisión y de espacios físicos propios para realizar sus actividades públicas, como ya se señaló en diferentes momentos del presente informe.

Conclusiones

544. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal decidió titular este trabajo *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*, para enfatizar la necesidad de avanzar en el reconocimiento de los derechos colectivos de los indígenas urbanos tanto en lo colectivo como en lo individual. Su presencia y sus formas de comunalidad, de organización y de redes sociales étnicas que se despliegan en el Distrito Federal no han obtenido una visibilidad real ni un reconocimiento pleno dentro del marco legal. Ello trae como consecuencia una negación de los derechos humanos que les son inherentes.

545. Es cierto que las políticas públicas, a pesar de su marco legislativo restringido, han avanzado en la aplicación de programas generales de amplia cobertura e incluso acciones afirmativas que favorecen a los integrantes de los pueblos indígenas en lo individual; sin embargo, falta cubrir una gran brecha en torno a la aceptación y el reconocimiento de las expresiones colectivas y las instituciones socioculturales y políticas de las comunidades residentes.

546. A diferencia de los pueblos originarios, que de cierta manera han ganado una aceptación en la ciudad de México, las comunidades de indígenas residentes, sus prácticas colectivas y sus formas de comunalidad resultan extrañas o incluso son rechazadas por gran parte de la población y de servidores públicos del gobierno del Distrito Federal. Ello se debe en gran medida al desconocimiento que sobre ellos se tiene.

547. No se puede negar que en ciertas dependencias y algunos programas se han comenzado a adoptar acciones que contemplan la participación de las organizaciones indígenas y que trabajan bajo un enfoque pluricultural; pero en una visión amplia, la intolerancia y la etnofobia son prácticas recurrentes que están lejos de desaparecer. En este informe se ha dado cuenta, a través de casos paradigmáticos, de que desde los niveles educativos, la atención ciudadana y las condiciones específicas de ciertos grupos (como las empleadas del hogar), todavía existen prácticas añejas y estereotipos que es imprescindible erradicar. Asimismo, se debe ponderar la importancia de respetar, por ejemplo, el libre tránsito en grupo, que muchas veces trae consigo estigmatización y criminalización.

548. Por ello, para frenar esta discriminación e impulsar el respeto a la diferencia expresada colectivamente, se puede comenzar a trabajar desde el nivel de las conductas particulares. Empero, una transformación de fondo implica cambiar paradigmas y concepciones arraigadas sólidamente en la manera de percibir la ciudad y de regular la diversidad. En virtud de lo anterior, en este informe se recomienda seguir tres ejes fundamentales: 1) una percepción diferente sobre la historia y composición pluriétnica de la ciudad, 2) un reconocimiento de la aparición de un nuevo sujeto colectivo de derecho: la comunidad indígena residente urbana, con personalidad jurídica y derecho a la autonomía; y 3) un marco legal que permita extender los derechos indígenas reconocidos para adecuarlos a los parámetros internacionales en la materia, con ello se permitirá su mayor y mejor ejecución por parte de las autoridades capitalinas.

549. De acuerdo con el primer eje, parece fuera de toda proporción considerar a los indígenas como “migrantes” cuando una mirada al pasado deja ver que no sólo fueron los fundadores de la ciudad sino que permanentemente la han abastecido con productos y mano de obra. Si los flujos migratorios han

aumentado o se mantienen, éstos no son cualitativamente diferentes a los de otros mexicanos y extranjeros. Sin embargo, sólo a las personas de procedencia étnica se les considera foráneos o extraños, y se les hace sentir extranjeros en su propia tierra.

550. Sin importar la calidad sociológica de las comunidades residentes y sus integrantes, es innegable que los derechos humanos e indígenas no tienen por qué suspenderse en la capital; por el contrario, los derechos reconocidos en la Constitución son válidos en todo el territorio nacional, en lo individual y en lo colectivo, por supuesto en el ámbito de su competencia.

551. Sobre el segundo eje, en las tres últimas décadas se ha hecho notoria en la capital de la república la creación de redes, organizaciones y otras formas de comunalidad urbana que van de la mano con el surgimiento del movimiento indígena y la aceptación de la pluriculturalidad como rasgo distintivo de la nación. Ello ha permitido el resurgimiento público de la identidad y la consolidación de formas colectivas de vida en el seno de la urbe. Sin embargo, el reconocimiento jurídico de estas fórmulas organizativas no ha sido del todo legitimado ya que deben recurrir a figuras legales que no satisfacen su verdadera naturaleza sociopolítica y, además, la sociedad en su conjunto no acepta estas maneras colectivas de reproducir y vivir en la ciudad.

552. Por ello, es recomendable que el gobierno de la ciudad y el Poder Legislativo doten de personalidad jurídica a las expresiones colectivas de los indígenas urbanos para así garantizar una nueva relación que se sustente en la autonomía y en la posibilidad de acceder a los recursos, bienes y patrimonio que maneja el Estado. Con tal medida se asegura una justicia redistributiva de mejor calidad y se permite alcanzar una interlocución equitativa con la sociedad y la administración pública. Sólo así podrá asegurarse la participación de las comunidades indígenas residentes en la toma de decisiones y se evitarán suplantaciones y paternalismos.

553. Por último, de poco serviría reconocer un nuevo sujeto de derecho si no se formalizan los derechos que puede ejercer. Por ello, el tercer eje recomendatorio sugiere que se reforme el marco normativo del Distrito Federal para dar cabida a derechos que han sido reconocidos internacionalmente por el Estado mexicano (a través de la ratificación del Convenio 169 o del decidido apoyo a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), aún deben plasmarse en ordenamientos integrales que puedan transformar positivamente la vida colectiva e individual de los indígenas en esta demarcación.

554. El reto consiste en lograr cambios estructurales, sistémicos, normativos e institucionales. Pero, además, todavía hay que picar piedra en cuestiones puntuales como la modificación de normas específicas, la reformulación de programas y el cambio de actitudes. Todos estos grandes desafíos no podrán alcanzarse si no se toman las decisiones de común acuerdo y bajo el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

Propuestas

555. En virtud de lo señalado en los párrafos anteriores, la CDHDF tiene a bien presentar las siguientes propuestas y recomendaciones, sabiendo de antemano que no se restringen a las políticas públicas y la legislación que se realicen al interior de las dependencias del gobierno del Distrito Federal o de otro poder público.

A. A la Asamblea Legislativa y al jefe de gobierno del Distrito Federal

1. *Autonomía*

556. Que la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus atribuciones, realice, mediante la consulta y participación de las propias comunidades indígenas residentes, reformas al marco normativo para implementar el derecho a la libre determinación que tienen como integrantes de diversos pueblos indígenas, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los llamados Acuerdos de San Andrés Larrázar,²¹³ y que dichas reformas sean publicadas por el jefe de gobierno.

557. Que dentro de las reformas normativas que se recomienda que realice la Asamblea Legislativa, se reconozca la personalidad jurídica de las comunidades indígenas radicadas en el Distrito Federal y a sus representantes en la calidad que ellas mismas determinen, incluyendo la calidad de sus propias autoridades. Asimismo, que se reconozca y garantice el pluralismo jurídico, reconocido en la Constitución de la república, que desarrollan las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal. Ello, en correspondencia con el derecho internacional de los derechos humanos.

558. Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en coordinación con el jefe de gobierno del Distrito Federal, garantice la autonomía organizativa de las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal y se retome, en concordancia con del derecho internacional, el contexto metropolitano, la pluralidad social y cultural y la democracia participativa a la que aspira la ciudad de México, y se incorpore en el proceso de elaboración de la Constitución Política del Distrito Federal y quede debidamente reconocida en la misma.

2. *No discriminación*

559. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, agilice el procedimiento de revisión a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal para que, a la brevedad, presente a la Asamblea Legislativa la iniciativa de reformas que la mejoren. De manera específica, que se retomem aquéllas que conciernen a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

560. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, establezca un plan específico de acción para la prevención, erradicación y sanción de la discriminación por razones étnicas.

²¹³ También conocidos como los Acuerdos de San Andrés Sacam'chen de los Pobres.

561. Que el gobierno del Distrito Federal, a través de sus diversas instancias y dependencias, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar que todos sus servidores públicos tomen conciencia de la presencia indígena en el Distrito Federal y se capaciten permanentemente en los derechos de los pueblos indígenas.

B. Al jefe de gobierno del Distrito Federal

1. Información

562. Que el gobierno del Distrito Federal instruya, entre otras dependencias, a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades sobre la realización de un censo cuantitativo y cualitativo de la población indígena del Distrito Federal, que refleje de manera exhaustiva y desagregada por sexo y edad (entre otros) su situación económica, social, educativa y cultural, para que su información sirva de base en la construcción de sus políticas públicas. Los criterios de identificación poblacional deberán ser acordados previamente con las propias comunidades indígenas.

2. Defensoría y procuración de justicia

563. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, tome medidas pertinentes para que el servicio de defensoría de oficio que se brinda cuente con abogados y abogadas indígenas, de preferencia bilingües y especialistas en derecho indígena, para garantizar el derecho que tienen los indígenas a una defensa adecuada.

564. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, incorpore a su estructura gubernamental un cuerpo de intérpretes en lenguas y cultura indígenas en por lo menos las quince lenguas más habladas en la entidad, con la finalidad de que éstos brinden sus servicios de traducción a todas las dependencias del gobierno del Distrito Federal y que, al mismo tiempo, se les pueda profesionalizar en dichos servicios de manera permanente.

565. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, eleve a rango de fiscalía especializada la actual Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas, con la finalidad de ampliar sus servicios no sólo a la población indígena de la entidad, sino a toda aquélla que por diversos motivos la transita y la visita.

566. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, realice acciones tendientes a difundir al interior y exterior de la propia procuraduría la existencia de la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas.

3. Educación, ciencia y tecnología

567. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Educación, fomente en el sistema educativo del Distrito Federal y en las acciones de promoción cultural una educación intercultural y bilingüe para la población en general, con el fin de que ésta reconozca y valore a los pueblos indígenas del país, representados también en la capital, sus culturas y diversas formas de vida y organización. En caso necesario, que la Secretaría de Educación se vincule con otras dependencias para hacer efectivo lo anterior.

568. Que el jefe de gobierno promueva y garantice, a través de la Secretaría de Educación, el acceso de los indígenas del Distrito Federal a la ciencia y las tecnologías.

569. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Educación, promueva y desarrolle, en coordinación con las comunidades indígenas, sus conocimientos ancestrales en los diversos ámbitos del conocimiento humano: lenguas, matemáticas, astronomía, artes, filosofía, medicina, historia y tecnologías, entre otras.

570. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Cultura, impulse las actividades culturales y artísticas de las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal.

4. *Vivienda y espacios públicos*

571. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y en coordinación con el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, garantice a la población indígena de la entidad el acceso a una vivienda digna y adecuada que les permita, entre otras cosas, la reproducción de la vida comunitaria en las nuevas condiciones urbanas de la capital, y que se diseñen en dichas viviendas, entre otros aspectos, espacios comunitarios.

572. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal garantice a las comunidades indígenas residentes en la entidad el acceso gratuito a espacios públicos para el desarrollo y difusión de sus actividades comunitarias sin fines de lucro.

573. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Oficialía Mayor, autorice a las comunidades indígenas residentes en la entidad, el uso y aprovechamiento de espacios públicos bajo su administración, para la realización de actividades comunitarias sin fines de lucro.

574. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal garantice a las comunidades indígenas radicadas en la entidad el acceso en igualdad de condiciones, respecto a otros sectores de la población, a espacios públicos para sus actividades culturales, recreativas y deportivas autóctonas.

5. *Salud*

575. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Salud, incorpore al sistema de salud la medicina tradicional, desarrollándola y promoviéndola al mismo tiempo.

6. *Economía y trabajo*

576. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal lleve a cabo un programa que dignifique y fomente la venta artesanal indígena en todo el Distrito Federal, principalmente en zonas turísticas, mediante corredores turísticos.

577. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, garantice que, en la ejecución de los programas de reordenamiento del comercio en vía pública, los comerciantes indígenas sean reubicados en lugares donde no se ponga en peligro su integridad ni su capacidad de acceder a ingresos económicos dignos.

578. Que el jefe del gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, en términos de la fracción II, del artículo 23 *ter*, de la Ley Orgánica de la Administración

Pública del Distrito Federal, establezca un programa de supervisión de las condiciones de trabajo en las que laboran las y los empleados del hogar para evitar violaciones a sus derechos humanos.

579. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Cultura, impulse las actividades culturales y artísticas de las comunidades indígenas radicadas en la entidad.

7. Coordinación metropolitana

580. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal fortalezca la coordinación con el gobierno del Estado de México para realizar acciones conjuntas en favor de las comunidades indígenas radicadas en la zona metropolitana.

C. Al jefe de gobierno del Distrito Federal y jefas y jefes delegacionales

Participación en políticas públicas

581. Que el jefe de gobierno del Distrito Federal y los jefes y jefas delegacionales promuevan la consulta y participación de las comunidades indígenas residentes en la entidad, en el diagnóstico, planeación y ejecución de las políticas públicas y planes de desarrollo que les afecten y atañan.

D. Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Administración de justicia

582. Que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal incorpore a su estructura de peritos un cuerpo de intérpretes en lenguas y cultura indígenas en por lo menos las quince lenguas más habladas en la entidad y que integre a igual número de peritos prácticos en las quince culturas más representativas en el Distrito Federal, con la finalidad de que éstos brinden sus servicios en todos los juicios en los que se vean involucrados indígenas, cualquiera que sea su calidad jurídica. Además, con esto se podrá profesionalizar a los peritos en dichos servicios de manera permanente.

Bibliografía

- Arizpe, Lourdes, *Indígenas en la ciudad de México. El caso de las Marías*, México, Sepsetentas, 1975.
- Calderón de la Barca, Madame, *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*, México, Porrúa, 1990.
- Casillas, Erika. “No me gustan los indios”, en Alicia Castellanos (coord.), *Etnografía del prejuicio y la discriminación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- CDHDF, *Encuentro de organizaciones indígenas de la ciudad de México*, México, 1998.
- Crispín, María Luisa, “Niños y niñas de procedencia indígena en las escuelas primarias del Distrito Federal: problemáticas y desafíos”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- Díaz Sarabia, Epifanio, *Los derechos humanos de los indígenas migrantes*, México, Centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, 2002.
- Dijk, Teun van, *Racismo y discurso de las elites*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Embriz, Arnulfo (coord.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. 1990*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.
- Escalante, Yuri, “Ciudadanos sin ciudad. El horizonte jurídico del movimiento indígena metropolitano” (tesis de maestría por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social), México, el autor, 2005.
- González Gómez, Pedro, “Las comunidades de migrantes indígenas en el Distrito Federal”, en *Ce Ácatl*, núm. 101, México, 1999.
- Güemes, Lina Odena, “Enclaves étnicos en la ciudad de México y área metropolitana”, en *Anales*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, 1983.
- Guzmán, Fernando, “Imágenes de migrantes indígenas en la televisión”, en Alicia Castellanos (coord.), *Etnografía del prejuicio y la discriminación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- Igreja, Rebecca, “Derecho y diferencia étnica: la impartición de justicia hacia los indígenas de la ciudad de México” (tesis de maestría por el CIESAS), México, el autor, 2000.
- Kemper, Robert, *Campesinos en la ciudad. Gente de Tzintzunzan*, México, Sepsetentas, 1976.
- , “Migration and Adaptation. Tiznuzzenos in Mexico and Beyond”, en George Gmelch y Walter Zenner, *Urban Life. Readings in Urban Anthropology*, Illinois, Waveland Press, 1966.
- Kearney, Michel y Federico Besserer, *Mixtepec. Etnografía multilocal de una comunidad trasnacional mixteca*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
- Kymlicka, Will y Christine Straehle, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1983.
- Lomnitz, Claudio, “La construcción de la ciudadanía en México”, en *Revista Metapolítica*, vol. 4, julio-septiembre de 2000, México.
- Lewis, Oscar, “Urbanization Without Breakdown. A Case Study”, en *Anthropological Essays*, Nueva York, Random House, 1952.
- López Mercado, Alejandro, “Políticas públicas en materia indígena del gobierno del Distrito Federal”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.

- Márquez Cabrera, María Rosa, “Acciones afirmativas del gobierno del Distrito Federal para combatir la discriminación hacia los indígenas”, en *DFENSOR*, vol. VI, núm. 1, enero de 2008, pp. 20-23.
- Molina Mena, Romeo, “Violación de los derechos colectivos en las formas de asignación de nombres en los pueblos indígenas de México” (tesis de licenciatura de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, el autor, 2002).
- Molina, Virginia y Juan Jesús Hernández, “Perfil sociodemográfico de la población indígena en la zona metropolitana de la ciudad de México, 2000. Los retos para la política pública”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- Mora, Teresa, *Nduandiki y la sociedad de Allende en México. Un caso de migración rural-urbana*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1996.
- Oehmichen, Cristina, *Identidad, género y relaciones interétnicas: mazahuas en la ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Orellana, Carlos, “Mixtecs Migrants in City Mexico. A Case Study of Urbanization”, en *Human Organization*, vol. 32, núm. 3, 1973.
- Ortega, Zoísmo, “El pasado reclama el cambio y está en los jóvenes”, en *Memoria de los encuentros sobre presencia indígena en la ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000.
- Ortiz, Larisa, “Indígenas y derechos humanos”, Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- Ortiz, Larisa y Gerónimo López, *Derechos indígenas en zonas urbanas y desarrollo*, México, Asamblea de Migrantes Indígenas, 2006.
- Pérez Toledo, Sonia, *Los hijos del trabajo. Artesanos de la ciudad de México. 1780-1853*, México, El Colegio de México, 1996.
- Peters, Evelyn, “Self-Government for Aboriginal People in Urban Areas: A Literature Review and Suggestions for Reserch”, en *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. XII, núm. 1, 1992.
- Redfield, Robert, *Yucatán. Una cultura en transición*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
- Reyes Gómez, Juan Carlos, “Proceso de lecto-escritura mixe”, en Larisa Ortiz y Jerónimo López, *Derechos indígenas en zonas urbanas y desarrollo*, México, Asamblea de Migrantes Indígenas, 2006.
- Saldívar, Emito, “Estrategias de atención a la diferencia étnica en escuelas primarias del Distrito Federal”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- Sánchez Piña, Leobardo, “Perfil ocupacional de la población indígena migrante de la ciudad de México. Comercio ambulante”, en *Ce Ácatl*, núm. 101, México, verano de 1999.
- Santaella Barrera, Héctor, “Atención indígena en la ciudad de México. Coordinación institucional para la salud”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (coords.), *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- Sarmiento Silva, Sergio, “La lucha de los pueblos indios en la década de los ochenta”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Crisis y sujetos sociales en México II*, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Serrano, Enrique, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. 2002*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2003.

- Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”, en *Nueva Antropología*, núm. 43, México, 1992.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Thacker, Marjorie y Silvia Bazúa, *Indígenas urbanos de la ciudad de México. Proyectos de vida y estrategias*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1992. (Mecanografiado.)
- Valencia Rojas, Alberto, *La migración indígena a las ciudades*, México, Instituto Nacional Indigenista/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.
- Valladares, Laura, “Profetas del México autonómico. Simbolismo y ritualidad en las protestas indias en la ciudad”, en *Alteridades*, núm. 19, enero-junio, 2000,
- Viqueira Albán, Juan Pedro, *¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Yanes Rizo, Pablo, “El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal. 1998-2006” (tesis de maestría por la Universidad Nacional Autónoma de México), México, el autor, 2007.

Anexos

A continuación se reproducen dos instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas. Ambos han sido ratificados por el Estado mexicano y a ellos debe adecuarse la legislación nacional para darle plena vigencia a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas:

- ANEXO A: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.
- ANEXO B: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

Anexo A.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989

Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991

Lugar: Ginebra

Fecha de adopción: 27 de junio de 1989

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957,

Adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

Parte I. Política general

Artículo 1°

1. El presente Convenio se aplica:
 - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2°

1. 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.
2. 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 3°

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4°

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5°

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6°

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los

niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7°

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8°

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9°

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Parte II. Tierras

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para

salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. 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 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo

futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Parte III. Contratación y condiciones de empleo

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

- a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
- c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
- d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

- a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
- b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
- c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
- d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

Parte v. Seguridad social y salud

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

▲ Parte VI. Educación y medios de comunicación

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.
2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

Parte VIII. Administración

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

Parte IX. Disposiciones generales

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Parte X. Disposiciones finales

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el director general.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo

sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El director general de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la organización.
2. Al notificar a los miembros de la organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el director general llamará la atención de los miembros de la organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

El director general de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al secretario general de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Anexo B.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL EN SU RESOLUCIÓN 61/295
DE 2 DE OCTUBRE DE 2007
[SIN REMISIÓN PREVIA A UNA COMISIÓN PRINCIPAL (A/61/L.67YADD.1)]

La Asamblea General,

Tomando nota de la recomendación que figura en la resolución 1/2 del Consejo de Derechos Humanos, de 29 de junio de 2006,¹ en la que el Consejo aprobó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,

Recordando su resolución 61/178, de 20 de diciembre de 2006, en la que decidió aplazar el examen y la adopción de medidas sobre la Declaración a fin de disponer de más tiempo para seguir celebrando consultas al respecto, y decidió también concluir su examen de la Declaración antes de que terminase el sexagésimo primer periodo de sesiones,

Aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que figura en el anexo de la presente resolución.

*107ª sesión plenaria
13 de septiembre de 2007*

Anexo

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Asamblea General,

Guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

¹ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer periodo de sesiones, Suplemento núm. 53 (A/61/53), primera parte, capítulo II, sección A.

Afirmando además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

Reafirmando que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Consciente de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

Consciente también de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera que ocurran,

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

Considerando que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Destacando la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo en particular el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en observancia de los derechos del niño,

Considerando que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés y responsabilidad internacional, y tienen carácter internacional,

Considerando también que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena³ afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

Convencida de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

Considerando que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

Reconociendo y reafirmando que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

Reconociendo que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

Proclama solemnemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

Artículo 1°

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ y la normativa internacional de los derechos humanos.

² Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.

³ A/CONF.157/24 (parte I), capítulo III.

⁴ Resolución 217 A (III).

Artículo 2°

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 ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3°

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4°

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5°

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 6°

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 7°

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

Artículo 8°

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación o integración forzada;
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

Artículo 9°

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Artículo 11

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 12

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.

2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

Artículo 13

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 17

1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.

3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen 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, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y 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 y de otro tipo.

2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

Artículo 22

1. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas en la aplicación de la presente Declaración.
2. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

Artículo 23

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 conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.
2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y

utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, 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.
3. 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 27

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

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 30

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 31

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Artículo 32

1. 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.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 35

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 36

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

Artículo 37

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.
2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

Artículo 38

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 41

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

Artículo 43

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 44

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 45

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 46

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.
2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.
3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, 2006-2007 se terminó de imprimir en diciembre de 2007 en los talleres de Jano, S. A. de C. V., av. Lerdo pte. 864, col. Electricistas Locales, 50040 Toluca, México. Para su composición se utilizaron tipos Garamond de 8:10, 10:12 y 11:14 puntos. El tiro fue de 1000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g.