En Gómez-Martínez, Emanuel., *Biodiversidad y políticas públicas en México*. Chapingo, Texcoco, Estado de México (México): Universidad Autónoma Chapingo.

Derechos humanos y acceso a beneficios en la legislación respecto a desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad.

Lagunas-Vásquez, Magdalena.

Cita:

Lagunas-Vásquez, Magdalena (2022). *Derechos humanos y acceso a beneficios en la legislación respecto a desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad. En Gómez-Martínez, Emanuel. Biodiversidad y políticas públicas en México. Chapingo, Texcoco, Estado de México (México): Universidad Autónoma Chapingo.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/biopoliticas/14

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pyFw/RqE

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Biodiversidad y políticas públicas en México

Emanuel Gómez Martínez
Compilador

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 5 04/08/2022 12:45:52 p. m.

Biodiversidad y políticas públicas en México

D.R. © Universidad Autónoma Chapingo
Carretera México-Texcoco, km 38.5
Chapingo, Texcoco, Edo. de México, CP 56230
Tel. 595 952 15 00, ext. 5142
dgdcys.publicaciones@chapingo.mx
Primera edición, mayo de 2022.
ISBN: 978-607-12-0621-3

Contenido

Biodiversidad y políticas públicas en México: Introducción al debate 11
Emanuel Gómez Martínez

Patrimonio biocultural y biodiversidad. Veinticinco años de debate 19
Miguel Ángel Vásquez Sánchez

Políticas públicas para la conservación del patrimonio biocultural de México desde una perspectiva centrada en el campesinado 47
Yanga Villagómez Velázquez

Derechos humanos y acceso a beneficios en la legislación respecto a desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad 69
Magdalena Lagunas Vázques

Política hacia la biodiversidad en México: deterioro y simulación 89
Yolanda Cristina Massieu Trigo

La iniciativa de Ley General de Biodiversidad, intento fallido para despojar a México de riqueza, cultura y soberanía 109
Carlos Héctor Ávila Bello

Razones para rechazar la iniciativa de Ley General de Biodiversidad . . 133
Horacio de la Cueva y Juan Esteban Martínez Gómez

Problemas y propuestas para una política forestal 161
Gonzalo Chapela y Mendoza

¿Contribuyen las UMA a la conservación de la biodiversidad en el sureste del país? 187
Conrado Márquez-Rosano, Georgina Alethia Sánchez-Reyes, Brígido Vásquez-Maldonado y María del Carmen Legorreta Díaz

Agenciamiento de desarrollo y biodiversidad. Una lectura de la territorialización Costa-Montaña, en Guerrero, México 207
Isaí González Valadez y Jimena V. E. Lee Cortés

Pertinencia biocultural de la política pública en materia agrícola en México: Masagro como caso de estudio y la milpa como alternativa 227
Francisco Xavier Martínez Esponda, Mariana Benítez, Luis Bracamontes Nájera, Benito Vázquez Quesada, Ximena Ramos Pedrueza Ceballos, Gisselle García Maning y Mariana García Barragán López

TMEC y TPP11, las amenazas: semillas y genes, riesgos del cambio al Acta 91 de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales 253
Alejandro Espinosa Calderón, Karina Yazmine Mora García, Rita Schwentesius Rindermann, Margarita Tadeo Robledo, Antonio Turrent Fernández, Adelita San Vicente Tello y Miguel Ángel Sámano Rentería

Maíz criollo en Áreas Naturales Protegidas: avances, límites y retrocesos en la política pública 271
Ricardo María Garibay Velasco

Atropello a derecho intelectual de indígenas: atentado contra su existencia 285
Genaro Bautista

El proyecto minero en Santa María Zaniza, Oaxaca 305
Alexandre Beaupré

La amenaza de la minería submarina en una de las pesquerías más productivas de México 325
Mónica Franco-Ortiz, Fanny Lillian Crevoshay

Epílogo 331

Los autores 335

Derechos humanos y acceso a beneficios en la legislación respecto a desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad

MAGDALENA LAGUNAS VÁZQUES[1]

RESUMEN

Se hace un análisis transversal de la política pública ambiental y de desarrollo sustentable en México respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos conocidos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT 169 (1989). El objetivo es identificar hacia qué actores o sectores va dirigido el supuesto acceso a beneficios que propone la legislación mexicana acerca de desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad con perspectiva de derechos humanos interculturales para proponer principios que propicien en los pueblos originarios su integración a las políticas públicas de sustentabilidad en México.

INTRODUCCIÓN

Los pueblos originarios mexicanos han vivido 526 años de vulneración sistemática de sus derechos, discriminación, abuso, racismo y genocidio. De acuerdo con López-Bárcenas (2015), en el México independiente se construyó el Estado con la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las origina-

1 Investigadora del Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad en el Sureste (CCGSS), Villahermosa, Tabasco. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2868-7169 / Correo: vaz.lag@gmail.com

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 69 04/08/2022 12:45:55 p. m.

rias cuando aquellos invadieron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se dio, es cierto, pero las culturas indias no desaparecieron, sólo que después de independizarse de la corona española los mestizos las ignoraron, aunque después de 300 años de resistencia conservaban sus principales rasgos culturales.

México es un país pluricultural en el cual se identifica 68 culturas indígenas. Los pueblos y las comunidades que dan origen y sustento a esta diversidad tienen como rasgos comunes el uso de lenguas originarias, sentido de pertenencia a un colectivo, culturas diferentes y sistemas sociales mediante los cuales organizan sus vidas (DOF: 29/12/2017).

Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, 15.7 millones de mexicanos se consideraron indígenas. De ellos, 6.6 millones hablan alguna lengua originaria y 11.1 millones viven en un hogar indígena (DOF: 29/12/2017), representando el 10% de la población nacional. La diferencia cultural en México no sólo se expresa en manifestaciones que nos enriquecen, también está asociada a situaciones de desigualdad y desventaja social y jurídica.

Los pueblos originarios enfrentan una vulneración sistemática de sus derechos y en condiciones de marginación y desventaja socioeconómica. Estos rezagos se agudizan por género y grupo de edad y se hacen presentes tanto en las localidades rurales como en las urbanas, por lo cual el acceso a la justicia y el ejercicio de sus derechos son una demanda y un reclamo generalizado (DOF: 29/12/2017).

BIODIVERSIDAD Y LENGUAS

Si hacemos un paralelismo, las lenguas son a los seres humanos lo que las especies al medio ambiente. Si se atenta contra la diversidad biológica se altera el ecosistema; cuando muere una lengua quedan sepultados saberes —en ocasiones milenarios— irrecuperables e insustituibles (Nava, 2018).

Existe una superposición entre los mapas globales de áreas de megadiversidad biológica en el mundo y las habitadas por pueblos originarios con diversidad lingüística y cultural. De los nueve países megadiversos biológicamente que conjuntan el 60% de las lenguas del mundo (aproximadamente 4,200), seis albergan cantidades excepcionales de especies endémicas de plantas y animales (Moseley, 2010): México es uno de ellos. Desde 2002 el estatus de las lenguas, las tendencias del número de hablantes de una lengua originaria y la variedad lingüística son consideradas por el Indicador del Objetivo de Biodiversidad 2010 en el Marco de la Convención sobre Diversidad Biológica. Los pueblos originarios han sido los guardianes del 99% de los recursos genéticos mundiales (Declaración de Belem, 1988).

Aproximadamente el 50% de las 7,000 lenguas del mundo está en peligro de desaparecer durante este siglo (Moseley, 2010), no obstante que transmiten cono-

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 70 04/08/2022 12:45:55 p. m.

cimientos y terminología única respecto a temas de la naturaleza (epistemología), muestran cómo el hablante ve y entiende el mundo, aportan sabiduría acerca de la biodiversidad y ofrecen tradiciones relevantes para su conservación (Terralingua, 2018).

Si la diversidad lingüística es parte de la vida en la naturaleza y la cultura, entonces cualquier pérdida al respecto es un daño en la resiliencia de toda la red de la vida (Maffi, 2016).

PERTINENCIAS CULTURAL Y LINGÜÍSTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y DE DESARROLLO RURAL

Urgen estrategias interculturales para el manejo y la conservación de la biodiversidad y el cuidado de los bienes naturales en México por la importancia bioecológica, biocultural y de derechos humanos que representan. El gobierno de México, las instituciones y la gobernanza, así como todo lo concerniente a política pública, deben tener un tinte pluricultural en su estructura institucional y reglamentaria relacionada con tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, por la condición específica de formas de vida que desarrollan los pueblos originarios y su muy especial relación filosófica, espiritual, social y cultural (cosmogonía/cosmovisión) con la tierra y la naturaleza, sumamente distinta de la cultura occidental (Terralingua, 2018), incluso a la practicada por las sociedades urbanizadas mexicanas actuales.

Considerando la esencia de su población, México, uno de los seis países con mayor diversidad cultural del mundo, y el de América Latina con más pueblos originarios, debe asumir su plurinacionalidad. Las culturas indígenas poseen derechos colectivos indispensables para su desarrollo integral, específicamente respecto a conservación, uso y manejo de los recursos naturales y protección de la biodiversidad, porque, como estipula el Convenio OIT 169 en su 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."

Desde la perspectiva de derechos humanos de los instrumentos OIT 169 y ONU-DPI 2007, los pueblos originarios y tribales requieren gozar las libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, decidir sus prioridades, tipo de desarrollo y estilos de vida y participar en la formulación, la aplicación y la evaluación de programas de desarrollo nacional y regional que los afecten. Los gobiernos deberán tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados se

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 71 04/08/2022 12:45:55 p. m.

deberá considerar sus costumbres o su derecho consuetudinario, con el fin de conservar sus instituciones, y participarán libremente en consultas efectuadas de buena fé en políticas y programas que les conciernen. Ambos instrumentos internacionales exigen adoptar medidas especiales para salvaguardar personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los pueblos originarios y la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando identidad social, tradiciones e instituciones.

Por las condiciones expuestas, en este capítulo se evalúa el cumplimiento de las políticas públicas ambientales y de desarrollo sustentable relacionadas con los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque de derechos humanos e interculturalidad.

PROCESO METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS, LA TRANSVERSALIZACIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES RESPECTO A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES: OIT 169 Y ONU-DPI

Fueron definidos tres ámbitos evaluativos: desarrollo sostenible, derechos humanos y de acceso a beneficios de actores/sectores relacionados con el marco epistémico de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007) y el *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales* de la OIT (1989), los cuales contienen en su conjunto 54 criterios (Anexo 1) que delimitan los análisis textual y contextual de las siguientes seis regulaciones nacionales revisadas: iniciativa de *Ley General de Biodiversidad* (LGB) –no aprobada–, *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA), *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS), *Ley Minera* (LM) y *Ley Agraria* (LA), todas con incidencia en tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad nacional.

Cada una de las leyes consideradas en el estudio fue evaluada respecto a los criterios por ámbito definido mediante matrices. La evaluación-contrastación-análisis para cada regulación consistió en asignarle un valor cualitativo respecto a los criterios incluidos (1) o no (0) dentro de su marco operativo. De esta manera se obtuvo una evaluación de contenido o cumplimiento.

Con el análisis transversal se identificó hacia qué actores o sectores va dirigido el supuesto acceso a beneficios que proponen las regulaciones de conservación, uso y manejo de la biodiversidad y desarrollo rural, además de su pertinencia hacia la sustentabilidad y los derechos humanos con una perspectiva intercultural.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 72 04/08/2022 12:45:55 p. m.

RESULTADOS

De acuerdo con los criterios de transversalización de las leyes cada una es analizada respecto a los 54 identificados (16 de desarrollo sustentable, 16 de derechos humanos y 22 de acceso a beneficios), por lo cual deben responder acerca de su condición o grado de cumplimiento ante esos, y considerando las seis podemos hablar de 324 ítems como suma total de criterios utilizados para evaluar. Así encontramos que sólo dos leyes (LGDFS y LDRS) contemplan un ítem cada una dentro del ámbito de desarrollo sustentable y dos (LDRS Y LGB) uno cada una en el de acceso a beneficios, es decir, hay un nivel de cumplimiento del 1.2% por parte de tres de las seis analizadas respecto a los criterios considerados. En otras palabras, México no cuenta con una política pública sustentable, intercultural, en concordancia con los derechos humanos universales.

Tabla 1. Evaluación de las leyes transversalizadas con los ámbitos definidos de los instrumentos internacionales en cuanto a derechos humanos de los pueblos originarios

Ámbitos				
Leyes	Desarrollo sustentable **(16 criterios)**	Derechos humanos **(16 criterios)**	Acceso a beneficios/ Actores/Sectores **(22 criterios)**	**Total**
LGB	0	0	1	
LGEEPA	0	0	0	
LGDFS	1	0	0	
LDRS	1	0	1	
LM	0	0	0	
LA	0	0	0	
	2		2	4

Elaboración de la autora (OIT 169 y ONU-DPI 2007). Para más detalles ver Anexo 1.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DE BIODIVERSIDAD (I-LGB)

De los 54 criterios solamente contempla uno en el ámbito de acceso a beneficios:

Actores/Sectores

Criterio 2. Se establece respeto, reconocimiento y protección de la identidad social y cultural, las costumbres, las tradiciones y las instituciones de los pueblos originarios.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 73 04/08/2022 12:45:55 p. m.

Según su Artículo 143, gestión, creación y manejo ambiental y cultural de las demarcaciones geográficas bioculturales se sujetarán a los siguientes principios:

I. Reconocer a las demarcaciones geográficas bioculturales como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común natural y cultural y como fundamento de su identidad.
II. Proteger y valorar el patrimonio natural, cultural y humano de su territorio, conduciendo una política de ordenamiento y desarrollo económico y social innovadora y respetuosa del medio ambiente.

Sin embargo, se denota ambigüedad, pues se podría considerar que esta declaración atenta contra los derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación acerca del desarrollo social, económico y cultural de los pueblos originarios.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA)

Ésta no cumple con algún criterio para la evaluación. Hace referencia a garantizar el derecho de los pueblos indios para protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda de la biodiversidad, pero de acuerdo con lo que determinen la LGEEPA y otros ordenamientos (Artículo 15, Fracción XIII), por tanto desacoplado con lo estipulado en OIT 169 y ONU-DPI (2007), que sustentan los derechos de los pueblos originarios, sobre todo garantizar el respeto a su integridad.

Respecto al establecimiento de ANP refiere a "[...] proteger los entornos naturales de zonas [...] de importancia para la cultura y la identidad de los pueblos originarios." (Artículo 45, Fracción VII). Acerca de administración y manejo de ANP (Artículo 67) hace referencia en términos de sujetarse a las previsiones contenidas en la ley, los reglamentos y demás normas oficiales mexicanas en la materia.

En las áreas con degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos, "[...] ejecutar programas de restauración ecológica, promoviendo la participación de los, [...] pueblos indios." (Artículo 78). Para preservación y aprovechamiento sustentable de flora y fauna silvestres se considerará los siguientes criterios (Artículo 79):

> [...] El conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten (Artículo 15; Fracción XIII). [...] promover y apoyar el manejo de flora y fauna silvestres con base en el conocimiento biológico tradicio-

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 74 04/08/2022 12:45:55 p. m.

> nal y la información técnica, científica y económica, con el propósito de hacer un aprovechamiento sustentable de las especies (Artículo 83).

Acerca del conocimiento tradicional la LGEEPA en su Capítulo I, Áreas Naturales Protegidas, en la Sección I: Disposiciones generales, Fracción V, expone:

> [...] Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales [...] que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional.
>
> Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, en relación con el establecimiento de las áreas naturales protegidas, b) De uso tradicional: Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. [...] aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad (Artículo 47 bis). Al respecto: [...] Mediante las declaratorias de ANP, podrán establecerse [...] en los parques nacionales subzonas de uso tradicional [...] en las zonas de amortiguamiento (Artículo 47 bis 1).

Acerca de la consulta pública la Secretaría emitirá convocatoria y será abierta a cualquier persona, implementando procesos de consulta interinstitucional para programas específicos hacia los tres niveles de gobierno, para el OET (Artículo 20 bis 1 y bis 5, fracciones VII y VIII) y la MIA (Artículo 34, Fracción V), y consulta libre e informada acerca de la declaratoria de decreto del ANP (Artículo 74).

De la participación social:

> El Gobierno Federal deberá promover la corresponsabilidad de la sociedad en la planeación, la ejecución, la evaluación y la vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales (Artículo 157): Convocará a [...] pueblos indios [...] para que manifiesten su opinión y propuestas (Artículo 158, Fracción I). [...] Celebrará convenios de concertación [...] para establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas y brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (Artículo 158, Fracción II).

En cuanto a participación social e información ambiental,

> [...]la Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizacio-

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 75 04/08/2022 12:45:55 p. m.

> nes sociales y empresariales, los cuales tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental para que expresen su opinión (Artículo 159).

Acerca del derecho a la información ambiental: "La Secretaría desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales [...] que estará disponible para su consulta y se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del INEGI. (Artículo 159 bis)."

Como se observa en el contenido textual de la LGEEPA, hay vulneración hacia los derechos de los pueblos indios. En ningún momento son considerados esquemas sobre sus derechos de libre determinación (Artículo 3 de ONU-DPI, 2007), autonomía y autogobierno (Artículo 4 de ONU-DPI, 2007; Artículo 2 del OIT 169), es decir, que determinen libremente su condición política y definan su desarrollo económico, social y cultural, además del reconocimiento y la valorización de sus conocimientos tradicionales, saberes ecológicos (que integrarían sus lenguas y el requerimiento de conservarlas y promoverlas), así como de su derecho a la consulta de buena fé para la colaboración efectiva o real, por supuesto en sus idiomas, nada menciona.

Al contrario, se estipula adoptar las reglas establecidas conforme a lo previsto en las disposiciones de la LGEEPA y demás reglamentarias aplicables.

LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE (LGDFS)

De sus 54 criterios contempla uno en el ámbito de desarrollo sustentable: "13. Se declara el derecho de los pueblos idígenas a poseer sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital."

En dos artículos de la LGDFS se le considera:

> **Artículo 40.** Mediante el Sistema Nacional de Información Forestal se deberá integrar de forma homogénea toda la información en materia forestal [...]:
> V. Sobre el uso y conocimiento de los recursos forestales, incluyendo información sobre uso doméstico y conocimiento tradicional;
> Sección 4. De la colecta y uso de los recursos forestales.
> **Artículo 105.** La Comisión deberá promover y apoyar el conocimiento biológico tradicional de los pueblos y comunidades indígenas y ejidos, así como el fomento y el manejo sustentable de los árboles, arbustos y hierbas para la autosuficiencia y para el mercado, de los productos de las especies útiles, incluyendo medicinas,

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 76 04/08/2022 12:45:55 p. m.

> alimentos, materiales para la construcción, leña combustible, forrajes de uso doméstico, fibras, aceites, gomas, venenos, estimulantes, saborizantes, colorantes, insecticidas, ornamentales, aromatizantes, artesanales y melíferas.

Además, entre sus objetivos esta LGDFS estipula en dos artículos aspectos de interés acerca de los pueblos originarios:

> **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por esta razón se consideró pertinente un análisis de contenido textual crítico respecto a la interpretación del Artículo 2 constitucional desde el enfoque de derechos humanos de los instrumentos OIT 169 y ONU-DPI 2007, el cual se le puede consultar en el Anexo 2. De acuerdo con los resultados se considera que la Constitución Política de México no toma en cuenta los derechos humanos de los pueblos originarios y no ha reconocido el de gozar plenamente de sus libertades fundamentales y tampoco a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, ni los colectivos, por lo que hacer referencia en esta LGDFS que cuando se trate de pueblos y comunidades originarios se observe lo dispuesto por el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos significa nada, no provee alguna condición que permita una participación justa y equitativa de beneficios hacia estos grupos humanos: "Artículo 3. Son objetivos específicos de esta Ley: XXIII. Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales [...]."

Se hace una expresión de buenos deseos, pero no se estipulan medidas concretas.

LEY GENERAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (LGDRS)

Esta legislación de los 54 criterios contempla dos, uno en el ámbito de desarrollo sustentable y otro en el de acceso a beneficios, Actores/Sectores.

Ámbito de desarrollo sustentable

2. Se reconoce y protege los valores y las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 77 04/08/2022 12:45:55 p. m.

> **Artículo 52.** Serán materia de asistencia técnica y capacitación:
> IV. La preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades originarias.

Ámbito de acceso a beneficios, Actores/Sectores

3. Se establecen medidas que aportan en la eliminación o erradicación de las desigualdades socioeconómicas crónicas presentes estructuralmente en los pueblos originarios.

> **Artículo 80**. El Gobierno Federal creará un programa de apoyo directo a los productores en condiciones de pobreza que tendrá como objetivo mejorar el ingreso de los productores de autoconsumo, marginales y de subsistencia [...].
> **Artículo 154**. Los programas del Gobierno Federal impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social [...] los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación, mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

Sin embargo, dichas especificaciones son ambiguas, sin definiciones concretas, aunque esta ley contempla asuntos de interés para los pueblos originarios:

> **Artículo 90**. Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley [...].
> **Artículo 15**. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior fomentará acciones en las siguientes materias: Fracción XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la nación.
>
> Del bienestar social y la atención prioritaria a las zonas de marginación:
> En el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo federal (*sic*), mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación [...].

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 78 04/08/2022 12:45:55 p. m.

> Los proyectos para la atención a grupos marginados responderán a criterios de regionalización del medio rural, sus particularidades étnico-demográficas y condiciones ambientales, como sociales.

Durante años, derivados del Programa Especial Concurrente han reportado estafas y fraudes del orden de billones de pesos por parte de las instituciones y sus representantes. De **12 programas federales con subsidios al campo más de mil 500 millones** de pesos fueron desviados mediante padrones con **beneficiarios fallecidos y** hubo doble entrega de apoyos, justificaciones de gastos con facturas irregulares, subcontratación de empresas, recursos no comprobados y obras inconclusas (Roldán, 2015); respecto al programa Cruzada Nacional contra el Hambre, en 2014 "la Auditoría Superior de la Federación (ASF) confirmó que sólo se entregó el 7% de las despensas que supuestamente se había comprado. Tampoco hay constancia de que los programas y beneficios restantes hayan llegado a los más pobres." (*Animal Político*, 2014).

> **Artículo 157.** El Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas, productores temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de solidaridad social.
> **Artículo 175**. Los [...] pueblos indígenas que [...] habiten las áreas naturales protegidas [...] tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la LGEEPA y [...]de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables.
> **Artículo 176**. Los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente Ley, de la LGEEPA y [...] toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos.
> La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable; Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable; La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional [...] así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas y campesinos.
> **Artículo 176**. Los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente Ley, de la LGEEPA y [...] toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 79 04/08/2022 12:45:55 p. m.

En conclusión, hay sujeción a las leyes establecidas en la materia, nada incluyentes, y además vulneración total a los derechos humanos de los pueblos originarios.

LEY MINERA (LM)

No cumple con los criterios de los ámbitos elaborados para la evaluación en términos de derechos humanos. Sin embargo, a continuación se describe sus dos apartados con información de interés para pueblos originarios.

> Capítulo Segundo
> De las concesiones, asignaciones y reservas mineras.
> **Artículo 10**. La exploración y explotación de los minerales o sustancias [...] sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el Artículo 20. Constitucional (Ver Anexo 2) reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.
> **Artículo 13.** Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

Bajo las premisas de los artículos 10 y 13, los pueblos originarios, además de conocer las leyes, deben hablar el idioma español, tener recursos económicos suficientes para cubrir condiciones y requisitos para hacer la solicitud referida y, por supuesto, moverse de su lugar para hacer las gestiones. ¿En qué momento tal ley considera la desventaja socioeconómica de la mayoría de las comunidades indias? ¿En qué momento trata el derecho a la libre determinación de dirigir sus prioridades de desarrollo? (si un pueblo originario hipotético no tiene interés de desarrollar la actividad minera y en su territorio existen recursos y una empresa externa concesiona para practicar la actividad, tiene que aceptarlo –y con eso entre otras opciones se puede contaminar su medio ambiente o desplazarlo del territorio– es clara la vulneración a sus derechos humanos fundamentales: a la libre determinación, a elegir estilo de vida y el desarrollo socioeconómico).

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 80 04/08/2022 12:45:55 p. m.

LEY AGRARIA (LA)

No cumple con los criterios de los ámbitos considerados para evaluarlas en términos de derechos humanos. Sin embargo, a continuación se describe sus apartados con información de interés para pueblos originarios.

> **Artículo 106**. Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el Artículo 40. y el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 constitucional.
> **Artículo 27**. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Segundo párrafo de la Fracción VII: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Sobre Justicia Agraria; Capítulo Disposiciones Preliminares."

> **Artículo 164**. En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito, además observarán lo siguiente:
>
> II. Las promociones que los pueblos o comunidades indígenas, o los indígenas en lo individual hicieren en su lengua, no necesitarán acompañarse de la traducción al español. El tribunal la hará de oficio por conducto de persona autorizada para ello;
>
> III. Los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas y no supieran leer el idioma español, el tribunal realizará una versión sintetizada de los puntos esenciales de las actuaciones y de la sentencia dictadas por él, en la lengua o variantes dialectales de la que se trate; debiendo agregarse en los autos constancia de que se cumplió con esta obligación.
>
> En caso de existir contradicción entre la traducción y la resolución, se estará a lo dispuesto por esta última [...].
>
> IV. El tribunal asignará gratuitamente a los indígenas un defensor y un traductor que conozca su cultura, hable su lengua y el idioma español, para que se le explique, en su lengua, el alcance y consecuencias del proceso que se le sigue.

La vulneración a los derechos humanos por tal ley hacia los pueblos originarios es mayor porque ésta se relaciona con la tierra y los territorios: no considera la libre determinación respecto al tipo de desarrollo y estilo de vida de interés por proteger y preservar el medio ambiente que habitan, a la consideración de sus costumbres

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 81 04/08/2022 12:45:55 p. m.

o su derecho consuetudinario respecto a su relación con el territorio, la tierra y la naturaleza, a su derecho de identidad, la cual está estrechamente relacionada con la tierra. Esta ley no considera ninguno de los aspectos mencionados.

CONCLUSIONES

La política pública mexicana que regula el desarrollo rural sustentable, los recursos naturales y la biodiversidad es monocultural, antisustentable y carente de derechos humanos interculturales elementales. México no puede considerarse una nación con políticas públicas sustentables, mucho menos interculturales ni en concordancia con los derechos humanos, lo cual nos indica entonces que está muy lejos de ser una nación democrática. El país necesita volver a escribir su prontuario legal nacional, acorde con los elementales principios de sociedades progresistas, basados en los derechos humanos universales y la sustentabilidad global.

¿Qué es una política pública sustentable? Lo sustentable tiene que ver al menos con cuatro componentes: social, económico, natural y gestión política o gobernanza (Gallopín, 2006). Lo social en México es pluricultural y plurilingüe, aspecto que ninguna política pública relacionada con desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad incluye; la interacción de lo económico y lo natural y la manera de gestionar esos recursos carece de esos aspectos multiculturales y multilingües. Desde esta perspectiva ninguna política pública mexicana es sustentable.

¿Qué es una política pública intercultural? Su primer componente es el reconocimiento del derecho de los pueblos en colectivo, del sujeto colectivo, el derecho de libre determinación, el derecho a la autonomía o al autogobierno pero no como componente formal sustantivo del derecho sino como práctica en actos y acciones concretas –vivenciales– mandatadas (acciones a ejecutar) y a partir de ahí integrar en los conceptos los marcos normativos y los mandatos estipulativos (reglamentos, artículos) legales escritos e implementados con equidad lingüística (uso social, cotidiano de las lenguas indias), con pertinencia intercultural por parte de las instituciones públicas en todos los ámbitos de la atención gubernamental. Integración del derecho consuetudinario y los otros derechos prehispánicos con que cuentan las decenas de pueblos originarios del país, es decir, reconocer su autonomía en cuanto a justicia a los pueblos originarios y reconocimiento de sus tradiciones, o sea, escritos en colaboración con todos los actores sociales involucrados.

¿Qué es una política pública en concordancia con los derechos humanos? Éstos son una de las más altas aspiraciones sociales en la historia reciente de la humanidad; entre estas declaraciones se incluye el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables para toda la humanidad y se relacionan con los principios de libertad, integridad, igualdad, respeto, responsabilidad, justicia y

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 82 04/08/2022 12:45:55 p. m.

paz en el mundo (ONU-DPI, 2007). Básicamente una política pública en concordancia con los derechos humanos debe ser no discriminatoria, justa, respetuosa, responsable, incluyente y vinculada con los principios de igualdad, integridad y libertad hacia las personas.

ASPECTOS BÁSICOS PARA TRANSITAR HACIA UN ESTADO PLURAL, PLURINACIONAL, CON POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES

1. El Estado mexicano deberá adoptar las medidas legislativas, administrativas y de política para reconocer a los miembros de los pueblos originarios el derecho al sujeto colectivo, indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral.
2. El Estado debe reconocer a los pueblos originarios el derecho de libre determinación. En el ejercicio de éste tienen acceso a la autonomía o al autogobierno para decidir su desarrollo (sin asistencialismo ni paternalismo por parte del Estado), sus sistemas de educación, el uso de sus recursos naturales, sus formas y sistemas de salud (en México el conocimiento y la tradición de etnobotánica y herbolaria ancestrales son inmensos, pero no aceptados y vilipendiados por la medicina alópata), ser dueños de sus territorios y todo lo que contienen, entre otras cosas.
3. El Estado debe reconocer y promover el derecho humano de hablar su idioma materno a los pueblos originarios (en este aspecto México es privilegiado como país con más lenguas originarias del continente, provenientes de 11 familias de las 114 en todo el mundo), la conciencia sociolingüística, su revitalización, desarrollo y fortalecimiento, reconociendo la diversidad de lenguas, respetando los hábitos comunicativos de sus hablantes, velando por el cumplimiento de los derechos de los sectores sociales originarios, sordos, inmigrantes, etcétera, y haciendo todo a nuestro alcance para construir la equidad lingüística, esto es, el uso cotidiano de los idiomas con pertinencia intercultural por las instituciones públicas en todos los ámbitos de la atención gubernamental (Nava, 2018). El derecho lingüístico es un derecho humano fundamental.
4. Concienciación intercultural. El Estado debe preveer que todas las personas encargadas de implementar programas, atender instancias y actividades relacionadas con los pueblos originarios tengan capacitación y estén instruidas al respecto, porque de no poseer herramientas y habili-

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 83 04/08/2022 12:45:55 p. m.

dades de sensibilización es imposible realizar las tareas en el tema. Como plantea Facio (1992) para los análisis de género, si el investigador no está concienciado en género no puede identificar las situaciones de desigualdad; como en las cuestiones interculturales, si las personas no poseen concienciación intercultural no serán sensibles a las realidades de los pueblos originarios ni a identificar e interpretar discriminaciones sistemáticas y de larga data a las que están sometidos desde que fueron colonizados; por tanto, se dificultará la implementación de políticas, programas y cualquier proceso relacionado con aspectos entre grupos humanos culturalmente diversos.

5. El Estado deberá emprender los procesos de planteamiento, formulación, elaboración, ejecución y evaluación de toda acción jurídica y legislativa con la participación de los pueblos indios y el respeto a identidad social y cultural, costumbres, tradiciones, aspiraciones y formas de vida. Las disposiciones respecto a la acción coordinada y sistemática están vinculadas a la consulta y la participación, apoyándose en la sociedad civil originaria organizada como primer eslabón y abriendo convocatoria a toda persona que desee participar para hacer una política pública libre, abierta y consensuada.
6. Reconocer la sabiduría ecológica tradicional (*ecological local knowledge*) de los pueblos originarios. El Estado debe considerar que la custodia de los ecosistemas corresponde a ellos, pues los han habitado durante miles de años y su supervivencia depende de tales entornos. Alrededor del mundo son considerados los guardianes del 99% de los recursos genéticos mundiales (Declaración de Belem, 1988). Se debe reconocer la relación diferente y especial que tienen hacia y con la tierra y la naturaleza, en general muy diferente a la de la sociedad occidental.
7. Acerca de la consulta indígena, la participación y el consentimiento, son transversales y tienen repercusiones en todos los derechos de los pueblos originarios. Éstos tienen derecho a ser consultados respecto a cualquier situación que les competa. El Convenio OIT 169 y la Declaración ONU-DPI 2007 describen los principios fundamentales de la participación y la consulta con el propósito de obtener acuerdo o consentimiento de los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados (en sus idiomas) y por medio de sus instituciones representativas (reales), sobre todo cuando haya medidas susceptibles de afectarlos en los ámbitos legislativo, administrativo y de gobierno.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 84 04/08/2022 12:45:55 p. m.

8. El Estado debe implementar foros de consulta abierta, libre e informada y de buena fé al menos de la legislación relacionada con el desarrollo rural sustentable, los recursos naturales y la biodiversidad, dirigida a los pueblos originarios y sus representantes, una vez reconocidos sus derechos de libre determinación, autonomía, autogobierno y colectivos para una reformulación de la inclusión intercultural. Se requiere modificar la administración y las políticas públicas del Estado mexicano para que se transite a un Estado de derecho intercultural.
9. Desde la perspectiva de Facio (1992) y de acuerdo con los resultados observados en nuestro análisis se puede considerar que todas las leyes analizadas discriminan a los grupos originarios. Para sostener que una ley es así no es necesario que la discriminación esté en su letra (Facio, 1992). Lo es si tiene tales efectos. Es más, a una ley que privilegie a un grupo marginado históricamente jamás se puede considerarla discriminatoria, porque sus efectos en la sociedad no serían de ese modo; para decidir si una ley es discriminatoria, hay que analizar cómo afecta, no sólo su redacción (Facio, 1992).

Considerar que sólo hay discriminación legal cuando está en la redacción de la ley, es decir, en el componente formal sustantivo del derecho, es tener un concepto muy restringido de éste (Facio, 1992). Si, por el contrario, ampliamos el concepto del derecho, podemos decir que hay discriminación cuando la redacción aparentemente neutral es susceptible de ser interpretada y aplicada en tal forma o es conocida por la población en general así.

De acuerdo con Facio (1992), se ha escrito mucho acerca de la imposibilidad de cambiar actitudes y conductas por medio de la promulgación de una ley, pero el argumento "cultural" de que sólo se puede cambiar lentamente mediante la educación y no por medio de leyes es doblemente erróneo. 1) La discriminación, el racismo y el clasismo no son solamente "actitudes" culturales sino también un sistema con estructuras de poder concretas y establecidas. 2) Históricamente está comprobado que la ley sí puede y de hecho ha logrado transformar costumbres o valores en regiones del mundo con medidas de acción positivas (Facio, 1992).

Sin derechos de los pueblos originarios hay desigualdad. En México viven una vulneración sistemática y en condiciones de marginación y desventaja socioeconómica y jurídica. Es urgente y necesario virar hacia un Estado de derecho intercultural, que asuma el carácter plurinacional del país. En una condición así todos viviríamos una democracia real, con muchos ejemplos e información de otras formas de hacer política, gobierno, educación, salud, cultura, protección, conservación y manejo de la

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 85 04/08/2022 12:45:55 p. m.

biodiversidad, un medio ambiente más sano, una población más igualitaria, menos discriminatoria, un mejor país.

BIBLIOGRAFÍA

Facio Montejo, A. 1992. *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. ILANUD, San José, Costa Rica.

López-Bárcenas, F. 2015. *Autonomías y derechos indígenas en México*. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Aguascalientes/San Luis Potosí.

Moseley, C. (ed.), 2010. *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro*. Ediciones UNESCO. París. 3a edición, versión en línea: http://www.unesco.org/culture/en/endangeredlanguages/atlas.

Otras referencias

Animal Político. 2014. "Sedesol: ¿Dónde quedó el dinero para los más pobres?", en: https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-quedo-dinero-pobres.html.

Declaración de Belem. 1988. URL: http://www.ethnobiology.net/what-we-do/core-programs/global-coalition-2/declaration-of-belem/.

Diario Oficial de la Federación. 29/12/2017. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Programa de Derechos Indígenas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del ejercicio fiscal 2018 (continúa en la Decimosegunda Sección). URL:http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509550&fecha=29/12/2017&print=true.

INAI. 2010. Primer Seminario Internacional de Lenguas Indígenas "Dialoguemos sobre la diversidad lingüística", http://site.inali.gob.mx/pdf/Mesas_primer_seminario.pdf.

Gallopín, G. C. 2006. "Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos". *Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad en la Formulación y Seguimiento de Políticas*. Santiago de Chile, agosto de 2006.

Maffi, L. 2016. *Terralingua unity in biocultural diversity*. URL: http://terralingua.org.

Nava, F. 2018. "Entrevista". *Revista Diversidad Cultural*, febrero 2018, número 15. URL: https://adobeindd.com/view/publications/752cf265-c571-4f01-92c9-d86ec9cce802/dxws/publication-web-resources/pdf/N_mer015 pdf.

Organización Internacional del Trabajo. 1989. *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT*. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 86 04/08/2022 12:45:55 p. m.

ONU-DPI. 2007. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. URL: https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html.

Roldán, N. 2015. "Desvío de recursos en programas para el campo: hasta los muertos reciben dinero". *Animal Político*, https://www.animalpolitico.com/2015/02/en-los-programas-para-el-campo-hasta-los-muertos-reciben-dinero/. Terralingua. 2018. "The Inextricable link". URL: http://terralingua.org/biocultural-diversity/inextricable-links/.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 87 04/08/2022 12:45:55 p. m.