



329  
25

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ SOLIDARIDAD Y LA PROCURACION DE  
JUSTICIA A INDIGENAS EN MEXICO ”**

**TESIS PROFESIONAL**

**Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**MARTHA PATRICIA GARCIA MORALES**

**ASESOR: LIC. J. DEL SOCORRO UGALDE RAMIREZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**México, D. F.**

**1993**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

	<b>PAGINA</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LOS INDIGENAS</b>	<b>3</b>
I.1 ORIGENES Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	3
I.2 FUNDAMENTOS, METODOLOGIA Y CRITERIOS DEL PROGRAMA	8
I.3 ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y PROPOSITOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	14
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA POLITICA INDIGENISTA (1989-1994)</b>	<b>21</b>
II.1 LA COMISION NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO	24
II.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO (1991-1994)	28
II.3 SOLIDARIDAD Y EL PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA	30
II.3.1 SUBDIRECCION DE ASUNTOS PENALES	34
II.3.2 SUBDIRECCION DE ANTROPOLOGIA JURIDICA	53
II.3.3 SUBDIRECCION DE ASUNTOS AGRARIOS	57
II.3.4 SUBDIRECCION DE ASUNTOS LABORALES	62

	<b>PAGINA</b>
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA PRESENCIA INDIGENA EN MEXICO</b>	<b>69</b>
III.1 LA POBLACION INDIGENA	69
III.2 ANTECEDENTES HISTORICOS	82
III.3 CONDICION SOCIO-ECONOMICA Y CULTURAL DEL INDIGENA	84
III.4 PRINCIPALES DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDIOS	89
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>SITUACION JURIDICA DEL INDIGENA EN MEXICO</b>	<b>91</b>
IV.1 LA PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS EN MEXICO	91
IV.2 LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS	100
IV.2.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCION A LOS DERECHOS INDIOS	108
IV.2.1.1 EL CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES	109
IV.3 LOS PUEBLOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS " LA REFORMA AL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL"	114
IV.3.1 CONSIDERACIONES PARA MODIFICAR LA CONSTITUCION.	114
IV.3.2 EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	115
IV.3.3 UBICACION DE LA REFORMA EN EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL	117

	<b>PAGINA</b>	
IV.3.4	LA REFORMA AL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL	118
IV.3.5	CONSULTA PUBLICA INFORMAL	121
IV.3.6.	APROBACION DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	127
IV.3.7	PRIMERAS REPERCUSIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN OTROS ORDENAMIENTOS ES TATALES Y FEDERALES	132
 <b>CAPITULO V</b>		
<b>BALANCE FINAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS</b>		<b>137</b>
V.1	SOLIDARIDAD COMO CONCEPTO Y MOVIMIENTO	137
V.2	SOLIDARIDAD COMO ORGANIZACION	138
V.3	SOLIDARIDAD Y LA PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS	139
V.4	SOLIDARIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA INDIGENA	144
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>153</b>

## INTRODUCCION

Uno de los grandes problemas, que enfrenta el mundo y México no es la excepción, es la pobreza.

La pobreza, que se expresa también como injusticia, tiene múltiples y complejas causas; por eso en la presente administración presidencial (1989-1994), a cargo del C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, se compromete a combatirla con la creación de un programa denominado "Programa Nacional de Solidaridad". El cual se dirige a tres sectores fundamentalmente: indígenas, campesinos y colonos populares.

Los pueblos indígenas, son los que merecen especial atención por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja, producto de ésto, surge la idea de hacer la presente tesis denominada: "Solidaridad y la Procuración de Justicia a Indígenas".

Uno de los reclamos más grandes de los pueblos indígenas, es en materia de justicia. Dicha demanda tiene un sentido amplio, se refiere al acceso en términos igualitarios a la jurisdicción del estado mexicano, reclamando una honesta, eficaz y generosa impartición

de justicia, que garantice el respeto a las garantías individuales y sociales, así como el reconocimiento a su especificidad étnica y cultural en todos los ámbitos. Exigen justicia que les permita superar la desigualdad que los afecta y ejercer en paz y con libertad su potencial de desarrollo, conforme a su propia elección.

Reclaman la igualdad que las leyes afirman y que la realidad contradice con frecuencia, demandan justicia social en el sentido consagrado en la Constitución, solicitando la acción eficaz de las instituciones para promoverla.

Debemos estar conscientes, que la tarea de procurar justicia al indígena no es fácil, y que con un programa como el de solidaridad no se acabará la pobreza y sus respectivas injusticias; no todas las necesidades, ni las demandas podrán atenderse durante esta administración, pero existe la confianza que las acciones ya emprendidas continúen en lo futuro con mayor participación y coordinación tanto del gobierno federal como de la sociedad civil. Asimismo, no podemos hacer a un lado, a una población indígena que desde hace muchos años ha estado en el pasado y en el presente creciendo día a día.

## CAPITULO I

### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LOS INDIGENAS

#### I.1 ORIGENES Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

La pobreza, es un fenómeno cambiante, diverso y complejo que no puede situarse en un sólo momento, ni en un sólo lugar; un gran número de mexicanos vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, entendiendo por pobreza, "aquella población que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo" y pobreza extrema, "aquella que no satisface ni siquiera al 60 por ciento de esas necesidades".<sup>1/</sup>

Alrededor de 41 millones de personas en México no satisfacen sus necesidades esenciales; de ese total 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema, siendo en su mayor parte, habitantes del campo, de zonas áridas, semiáridas y de comunidades indígenas.

Sus condiciones de vida son precarias debido a que sus ingresos son insuficientes para adquirir por grupo familiar el 60 por ciento de los bienes y servicios indispensables. En estas familias, se da el analfabetismo, la mortalidad infantil y enfermedades que no padece la otra parte de la población. Sus viviendas son insuficientes en tamaño y carentes en servicios, como electricidad, agua potable y drenaje. Su alimentación es deficiente en cantidad y calidad, constituyendo así la desnutrición, un fenómeno constante.

---

<sup>1/</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza, 2a. ed. México, ed. El Nacional, 1991, p. 10.

Respecto a los otros 24 millones; éstos están constituidos por familias que si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de satisfactores esenciales. Estas familias habitan en zonas urbanas y rurales deprimidas, en donde encontramos analfabetismo y educación primaria no concluida y en algunos casos, los integrantes de las familias cuentan con un empleo regular y estable. Respecto a su alimentación, ésta ha disminuido en cantidad y calidad en los últimos años producto de las alzas en los precios y de la baja en el poder adquisitivo. En cuanto a los servicios, es particularmente crítica en las zonas rurales y sus viviendas están deterioradas por la falta de recursos. Por otro lado la pobreza, no sólo se encuentra en estas regiones sino también en la misma ciudad, ya que una gran cantidad de población emigra a la ciudad, especialmente indígenas, buscando oportunidades que mejoren sus condiciones de vida. Por lo que, la población que vive en la ciudad, concentra también una gran área de pobreza, encontrándonos con niños que deben mantenerse o llevar dinero a sus casas, dejando a un lado la escuela. Respecto a sus viviendas, éstas son caras, insalubres e inseguras, existiendo además una necesidad imperiosa por alimentos, que día a día son más caros.

De esta manera general, el panorama no es fácil y el reto es difícil, complejo, disperso, generalizado y a veces hasta inaccesible; pero no obstante el tamaño del problema, no escapa a una solución, por

lo que dentro de las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, 2/ se asigna como alta prioridad el combate a la pobreza a través de un programa, puesto en marcha por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, en su presente administración: "El Programa Nacional de Solidaridad".

El 2 de diciembre de 1988, da inicio el mencionado programa, quedando definido como "el instrumento creado por el gobierno de la república para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales". 3/

El Programa Nacional de Solidaridad, surge en la presente administración presidencial, creado como instrumento para combatir la pobreza en México; dentro de un proceso de modernización y de reforma del estado. Dicha reforma se inspira en el liberalismo social y fundamentalmente consiste en: una manera de hacer política desde el estado, una nueva relación entre el estado y sociedad y un nuevo modelo de desarrollo económico. Así el programa incluye a todos los sectores de la sociedad y ha motivado una nueva forma de realizar las acciones de gobierno.

---

2/ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, México, 1989, p. 126.

3/ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., p. 15.

**SOLIDARIDAD** es también la forma organizada y de colaboración que desde tiempos remotos se ha practicado en cada pueblo, comunidad, vecindario, barrio, ejido y hasta en la misma familia, donde existen actitudes y expresiones de solidaridad entre sus integrantes, aportando cada quien lo que le corresponde, en ocasiones sólo su propio trabajo y la voluntad de contribuir al beneficio colectivo. Algunas instituciones solidarias, han conservado el modelo tradicional como son el tequio, la guelaguetza, las mayordomías, las faenas, las juntas de vecinos o padres de familia entre otras, que son muestras de la cooperación voluntaria para lograr metas conjuntas, llevando a cabo beneficios personales y colectivos, reforzando lazos de unidad, ayuda y protección conjuntas.

La solidaridad también se ha manifestado frente a las emergencias y desastres logrando así una participación activa de la sociedad prestando ayuda a quienes más lo necesitan. De tal manera la solidaridad es característica del pueblo mexicano y es recuperada por el gobierno de la república convirtiéndola en la esencia misma del programa, recogiendo de las prácticas cotidianas de las comunidades rurales y de las colonias populares.

En nuestros días la Solidaridad se manifiesta al trabajar unidos para alcanzar un propósito determinado y democráticamente por la sociedad, implicando para esto un proceso de diálogo, de concertación de intereses, selección de opciones y compartiendo las

decisiones de participar con trabajo organizado en la dirección de situaciones vitales para el bienestar y la producción.

Antes del Programa Nacional de Solidaridad, existieron otros programas: el Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), los cuales también se encargaron de la pobreza extrema 4/. Pero lo que hace único a este Programa de Solidaridad es la participación activa y organizada de la sociedad.

---

4/ Cfr. Instituto Nacional Indigenista, INI 30 Años Después, México, ED. INI, 1978, p.p. 56-57.

## **I.2 FUNDAMENTOS, METODOLOGIA Y CRITERIOS DEL PROGRAMA**

El Programa Nacional de Solidaridad, forma parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 para la erradicación de la pobreza extrema. La estrategia está constituida por cuatro capítulos que dan cuerpo a los acuerdos propuestos a la nación por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de la toma de posesión el 1o. de diciembre de 1988.

- A. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- B. Ampliación de nuestra vida democrática.
- C. Recuperación económica con estabilidad de precios.
- D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.
  - . Creación de empleos productivos y bien remunerados.
  - . Atención de las demandas sociales prioritarias.
  - . Protección del Medio Ambiente.
  - . Erradicación de la pobreza extrema.

**El Programa Nacional de Solidaridad.**

Como instrumento para la erradicación de la pobreza extrema, el Programa Nacional de Solidaridad, opera mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales, conformándose con acciones de ejecución inmediata.

Las estrategias para la erradicación de la pobreza extrema se pueden resumir de la siguiente manera:

- Una mayor efectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social.
- En el caso de campesinos es necesario, poner particular énfasis en elevar la productividad y en diversificar sus actividades económicas, así como también realizar esfuerzos para fortalecer su capacidad de organización para la producción. En el caso de grupos étnicos, las acciones que se hagan serán con pleno respeto a su cultura, valores, tradiciones y formas de vida comunitaria.
- La atención a las colonias populares de las zonas urbanas se orientará a proveer los servicios básicos municipales: educación, salud, alimentación, apoyo a la construcción, mejoramiento de la vivienda, regularización de la tenencia del suelo, capacitación para el trabajo e impulso a los proyectos productivos de los propios colonos.

- La voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del Gobierno Federal.
- Las mujeres y los jóvenes deben ser agentes del cambio en las comunidades rurales y urbanas. 5/

---

5/ Instituto Nacional Indigenista (Et. Al), *Perspectivas para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de México*, México, Ed. Instituto Nacional Indigenista, 1992, p.p. 17-18.

## **METODOLOGIA**

- 1.- El diálogo y la concertación serán los pilares fundamentales para la definición y ejecución de acciones.**
- 2.- Se buscará el ágil aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la acción coordinada de las tres instancias de gobierno.**
- 3.- Se procurará la coordinación con los municipios que son la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de la comunidad.**
- 4.- Se emprenderá sólo lo que pueda terminarse y que sea demanda de la comunidad.**
- 5.- El Gobierno de la República orientará el gasto destinado al desarrollo de las diversas regiones con un fuerte sentido social.**

## **CRITERIOS GENERALES DEL PROGRAMA**

Todas las acciones que se realicen se registrarán por los siguientes criterios generales:

- Asignar proporciones presupuestales crecientes en atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades.
- Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral, ampliando sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, además de las zonas urbanas.
- Elevar el rendimiento de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios.
- Diseñar y ejecutar acciones con la participación, colaboración de los grupos involucrados, respondiendo a sus demandas con pleno respeto de sus valores, especialmente en el caso de los indígenas.
- Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

- Promover la participación social, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades, y se aprovechen experiencias, información, opiniones y trabajo directo.
- Impulsar la participación activa de las mujeres: reconociendo el trabajo que desempeñan, fortaleciendo su capacidad para integrarse a las actividades productivas en beneficio propio, de sus familias y de sus comunidades.
- Inculcar en los jóvenes la conciencia de solidaridad.

Las áreas que recibirán particular atención son nueve: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación a comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, todos ellos llevándose a cabo a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

### **1.3 ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y PROPOSITOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

El Programa Nacional de Solidaridad 6/ se inicia, según Acuerdo Presidencial el 6 de diciembre de 1988, con la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Esta Comisión es el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la Administración Pública con el propósito de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas rurales y urbanas en materia de salud, vivienda, educación, alimentación, empleo y proyectos productivos.

Esta Comisión del Programa Nacional de Solidaridad está presidida por el Titular del Ejecutivo Federal, quedando integrada por funcionarios responsables de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal que conforme a sus atribuciones, tengan relación con la atención de las necesidades de la población de escasos recursos, por ejemplo: Secretaría de Educación Pública, Departamento del Distrito Federal, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Desarrollo Social, Reforma Agraria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

---

6/ Cfr. La Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, México, 1991.

La Comisión cuenta con el Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que la integran; por representantes de los núcleos indígenas más importantes del sector público y privado, así como especialistas en ciencias sociales vinculadas con el objeto y función de la comisión. En el Consejo se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de la concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión contará con un Coordinador General que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal, y el que tendrá a su cargo la administración de los programas operativos adscritos al Programa Nacional de Solidaridad.

Asimismo se cuenta con un Comité de Evaluación que realiza estudio sobre el impacto social y económico de los programas.

La Coordinación General participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que el C. Presidente de la República suscribe anualmente con cada uno de los Gobernadores de los estados para formalizar los acuerdos y compromisos de inversión.

El CUD es el instrumento que la Federación y los Estados han diseñado para convenir prioridades y programas de interés común,

desde su origen, ha sido el medio para fortalecer la capacidad de decisión y acción de estos dos niveles de gobierno, para Solidaridad es el elemento fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos.

De acuerdo con lo establecido en el CUD, son los estados y municipios quienes recogen la demanda social y dan forma a los programas. Solidaridad es quien fija las políticas y estrategias y en cada entidad federativa es donde se seleccionan y jerarquizan las obras sociales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conjuntamente con las Contralorías Estatales participan para realizar una minuciosa vigilancia de los recursos y de asignación de obras. Los gobiernos estatales y municipales definen y concertan sus programas productivos y de bienestar en solidaridad con el fin de que se incluyan en los acuerdos de coordinación, convenios de concertación o anexos de ejecución del Convenio Unico de Desarrollo. En estos documentos se establecen los proyectos y recursos que atenderán las demandas e iniciativas de las comunidades.

Respecto al gasto social, éste ha crecido sustancialmente, por lo que el presupuesto de egresos de la Federación le otorga la más alta prioridad.

En la actualidad los recursos que se destinan a Solidaridad son insuficientes por la magnitud de las necesidades por lo que se tiene la firme decisión de incrementarlos a lo largo de la administración. El programa no causa ninguna presión inflacionaria derivada del excesivo gasto público, déficit fiscal. De esta manera, los recursos financieros y demás apoyos se asignan directamente a las entidades ejecutoras que son los gobiernos estatales y municipales así como las comunidades organizadas en Comités de Solidaridad.

#### **LOS COMITES DE SOLIDARIDAD**

El Comité es la célula primaria de integración a partir de la cual, los miembros de una comunidad se organizan para dar una respuesta ágil, una solución inmediata, a los problemas que les aquejan directamente.

Para que una comunidad pueda hacer frente de manera eficaz a su problemática, es preciso que se organice democrática y pluralmente. Los Comités de Solidaridad son los órganos de participación y representación social que responden a las necesidades específicas de la comunidad; son la forma de organización a través de la cual se ejercen las acciones del Programa de Solidaridad.

Se constituye en forma plural, democrática, abierta y pública, su mesa directiva está integrada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y Vocales, todos ellos elegidos en la Asamblea General constitutiva del Comité en la que deberán participar los miembros de la comunidad interesada, luego de la convocatoria pública.

Los miembros de la mesa directiva del Comité de Solidaridad deberán ser gente preocupada y dispuesta a trabajar por los problemas de una colonia, comunidad o ejido.

- Gente electa democráticamente por la mayoría de los vecinos.
- Gente que no ocupe otro cargo comunitario.
- Gente que habite en la colonia, ejido o municipio.
- Gente honesta y responsable en el uso de los recursos de la comunidad.
- Gente con presencia y capacidad de convocatoria en su comunidad.

**Funciones generales del Comité de Solidaridad:**

- Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad.
- Formular, gestionar, administrar y evaluar los proyectos de Solidaridad de su responsabilidad.
- Difundir los mecanismos de corresponsabilidad entre el estado y la comunidad.
- Acordar con las autoridades.
- Aportar los recursos humanos, económicos y materiales que a la comunidad le corresponden.

- Administrar y supervisar la correcta aplicación de los recursos.
- Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes, los proyectos y obras comunitarias para el bienestar, la producción y el desarrollo local, entre otros.

## **PROPOSITOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

El Programa Nacional de Solidaridad se fundamenta en cuatro principios generales:

### **EL RESPETO A LAS COMUNIDADES Y A SUS DECISIONES**

Cada acción que se emprende, parte de la iniciativa de las propias comunidades. Respetando así sus costumbres, formas de organización e intereses de cada grupo, sin distinción política o ideológica. No se imponen decisiones burocráticas, se recogen las demandas de todos los grupos y se acuerdan las acciones en forma democrática.

### **LA PARTICIPACION ACTIVA DE LOS GRUPOS SOCIALES**

Los proyectos son el resultado de la intervención colectiva, las comunidades participan en toma de decisiones, se organizan en Comités de Solidaridad y hacen posible que las acciones sean fruto

de una intervención social permanente, desde la elaboración de los proyectos hasta su ejecución, mantenimiento y evaluación, de tal manera las acciones responden de manera más precisa a las necesidades que se presentan en cada grupo o comunidad.

## **LA CORRESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**

En cada acción que se lleva a cabo, cada quien, instituciones y grupos sociales, asumen la parte de la responsabilidad que le corresponde tanto en la ejecución de obras como en su operación y con la garantía de que efectivamente benefician a los grupos de extrema pobreza. Los acuerdos con las organizaciones sociales permiten el establecimiento de reglas claras, señalando los compromisos de cada sector; las acciones concretas a realizar y los montos de los recursos a invertir.

## **LA TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS**

Todos los participantes deben saber cuanto cuestan las obras, en cuanto tiempo se ejecutan, quienes y de que manera intervienen en su construcción, a cuanto ascienden las aportaciones institucionales, cuáles son los compromisos que asume la colectividad, cuáles son las formas y tiempos de sus cumplimientos, de esta manera las comunidades ejercen una verdadera contraloría social.

## CAPITULO II

### LA POLITICA INDIGENISTA (1989 - 1994)

La política indigenista del estado mexicano implementada a partir de 1989, tuvo su origen en los reclamos y demandas de las organizaciones indígenas. Así como en el diagnóstico sobre la situación económica y social, en donde se muestran sectores que viven en condiciones de extrema pobreza, ubicándose entre ellos a los indígenas.

Derivado del Programa Nacional de Solidaridad, el Instituto Nacional Indigenista (INI) tuvo por objeto atacar a la pobreza mediante la reunión y participación de las organizaciones y comunidades indígenas, quedando estas acciones definidas en el documento denominado "Políticas y Tareas Indigenistas 1989 - 1994 ". Z/

- 1.- La participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la institución.
- 2.- La participación deberá culminar en el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucradas y comprometidos en la acción indigenista.

---

Z/ Warman, Arturo, Políticas y Tareas Indigenistas (1989-1994), Boletín Indigenista, Año 1, Núm 1, México, ed. Nueva Época, 1989, p.p. 2-5.

- 3.- La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales de la sociedad, así como los organismos internacionales.

### REESTRUCTURACION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

A partir de las líneas de acción antes expresadas, el Instituto se dio a la tarea de reestructurarse internamente, así en un primer lugar, los diversos centros coordinadores indigenistas que operan en el país, asumieron como una de sus prioridades realizar acciones necesarias para el traspaso de funciones entre ellas delegar en las organizaciones indígenas la toma de decisiones libres y autónomas sobre el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos. Los centros coordinadores, fungen así como instancias de asesoría y capacitación técnica para las tareas que lo requieran 8/.

Para poder dar respuesta a los reclamos de los pueblos indígenas, el INI integró como una de sus tareas prioritarias, impulsar y promover la procuración de justicia para los indígenas.

De tal manera, el INI asumió como una de sus prioridades la conformación de un grupo operativo orientado a fortalecer el Programa de Defensoría Jurídica, en una dinámica que muy pronto dio origen a la Dirección de Procuración de Justicia misma que iniciaría sus actividades con recursos del Programa Nacional de Solidaridad.

---

8/ Cfr. Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista, publicada en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1948.

**En abril de 1989, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, instaló la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas de México.**

## **II.1 LA COMISION NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO**

Por instrucciones del C. Presidente de la República, en enero de 1989, se convocó a diversas personalidades destacadas en los ámbitos del indigenismo y del derecho, para analizar los problemas de impartición de justicia para los indígenas y conformar al núcleo que posteriormente daría origen a la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas.

A partir de ese momento, se realizaron reuniones de trabajo para discutir en torno a la problemática que enfrentan los indígenas en materia de justicia. Entre otras cosas, se observó que era necesario reconocer jurídicamente los derechos culturales de los indígenas, a fin de contar con un marco legal que garantice el respeto a la lengua, formas de gobiernos locales, usos y costumbres de los pueblos indígenas de México.

En este contexto, se habló también de la necesidad de reconocer jurídicamente la naturaleza pluricultural y pluriétnica de la nación y revisar el principio de igualdad establecido en la Constitución, ya que su aplicación rígida ha conducido a una impartición desigual de la justicia para los indígenas. En las reuniones de trabajo, se hizo referencia a los acuerdos internacionales suscritos por México, relativos a la preservación y protección de las culturas indígenas y a la necesidad de adecuar la legislación nacional de acuerdo con los

compromisos establecidos internacionalmente. La reunión abordó el análisis del Convenio 107 de la OIT, que para esos momentos estaba siendo discutido y readecuado, en un proceso que posteriormente dio origen al Convenio 169, al cual nos referiremos posteriormente.

Asimismo se acordó escuchar a las autoridades tradicionales indígenas, y promover la adecuación de las leyes nacionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, tanto en lo cultural como en lo político, económico y social.

Debido a la gran diversidad de fuentes que originan la afectación de los derechos de los indígenas y a la necesidad de adecuar la ley para lograr una efectiva procuración de justicia, se concluyó que las adecuaciones legales, deberían iniciarse por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual, las legislaciones secundarias deberán irse adecuando.

Se encomendó al INI, realizar un censo penitenciario para conocer el número y la situación jurídica de los internos indígenas y se observó que la afectación de sus derechos no sólo se presentaba en el campo del derecho penal, sino también en lo agrario, civil, familiar, entre otros múltiples aspectos. Por ello, no sólo se debería fortalecer la defensoría jurídica en el ámbito penal, sino extender las acciones hacia los otros campos del derecho.

Con base en el trabajo previo, el 7 de abril de 1989, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos

Mexicanos, instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, constituida como un Organó Consultivo del INI para propiciar la participación de la sociedad en el estudio, recomendación y promoción de acciones que favorezcan la procuración de justicia hacia los pueblos indígenas, con el mayor respeto a sus tradiciones y prácticas culturales.

Las funciones de la Comisión son las siguientes:

- 1.- Generar propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas y acciones que contribuyan a mejorar la impartición de justicia a las comunidades indígenas de México.
- 2.- Proponer y promover la realización de estudios y actos necesarios para conocer la situación de los pueblos indígenas frente al derecho positivo y frente a los derechos humanos individuales y colectivos.
- 3.- Conocer, evaluar y hacer recomendaciones respecto al Programa de Defensoría del Instituto Nacional Indigenista; y
- 4.- Difundir materiales sobre el tema de la justicia para las comunidades.

En el momento en que quedó instalada la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México se tenía perfectamente clara la necesidad de promover reformas legislativas para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos

indígenas. Con motivo de la instalación de la Comisión, el Sr. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, le encomendó a ésta la elaboración de una propuesta de Reforma Constitucional para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas.

De tal manera, la Comisión Nacional de Justicia se dio a la tarea de iniciar la promoción para la creación de Comisiones Estatales de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, y proceder a la revisión de la legislación, a efecto de contar con una propuesta de Reforma Constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas. Asimismo, se acordó reforzar el Programa de Defensoría y preparar un programa de formación jurídica de defensores indígenas y traductores legales calificados.

## **II.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO (1991-1994)**

Guiados por la situación de desigualdad e injusticia en que se encuentran los pueblos indígenas y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, se presentó el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México, por instrucciones del C. Presidente de la República.

Dicho programa, se enmarca en el Programa Nacional de Solidaridad, del que forma parte para sostener un ataque contra la pobreza, y se basó en un diagnóstico preciso sobre la situación y problemática de los pueblos indígenas, que si bien ofrece resultados nítidos, se considera que éstos son incompletos y fragmentados. En éste se incorporan demandas de los pueblos indígenas, ofreciendo un panorama en el que todavía predominan la desigualdad y la injusticia.

En la parte programática, basada en las iniciativas de los pueblos indígenas se establecen direcciones, líneas de acción y recursos.

El programa estableció como principio esencial de todas las acciones "el respeto a la identidad, la cultura y la organización plural de los pueblos indígenas de México". Bajo ese principio en el

programa se integraron proyectos estratégicos y subprogramas sectoriales y regionales. 9/

#### Proyectos Estratégicos

- Programa de Justicia.
- Fondos de Solidaridad para el Desarrollo.
- Programa Nacional de Lenguas Indígenas.
- Apoyo al Patrimonio Cultural.
  
- Atención a la Población Indígena en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Y programa de investigaciones.

#### Los Subprogramas sectoriales.

- Los relativos a la salud y bienestar.
- Educación.
- Cultura.
- Infraestructura.
  
- Inversión productiva, así como programas regionales y estatales.

---

9/ Cfr. Instituto Nacional Indigenista, Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (1991-1994), México, ed. Instituto Nacional Indigenista, 1990, p. 34.

### **II.3 SOLIDARIDAD Y EL PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

El Programa de Justicia 10/ es parte de uno de los proyectos estratégicos del Programa Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas y es apoyado por la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas de México, órgano consultivo del Instituto Nacional Indigenista y se desenvuelve llevando a cabo las siguientes acciones:

- El estudio para promover y reconocer los derechos indígenas, verificando su cumplimiento y eliminando cualquier práctica discriminatoria.
- La formación de defensores indígenas y traductores, así como también el apoyo a la formación de sociedades y asociaciones civiles profesionales para la prestación permanente de servicios de defensoría y asesoría en las regiones indígenas, esencialmente en los campos penal, agrario, laboral y civil.
- La integración de brigadas de conciliación agraria para la atención de rezago y la superación de los conflictos inter e intracomunales.

---

10/ Ibid., p. 47.

- La prestación de servicios de asesoría y defensoría, mientras se constituyen y establecen las sociedades y asociaciones profesionales. En estas acciones destacan la promoción de la liberación de presos indígenas.
- La conciliación de esfuerzos con programas públicos y organizaciones de la sociedad en beneficio de los pueblos indígenas mediante convenios e instancias permanentes de cooperación.

En este programa, "Procuración de Justicia", participan el "Programa Nacional de Solidaridad y el Instituto Nacional Indigenista". Y a nivel de coordinación: la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Estatales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas.

En abril de 1989, tuvo su origen el Programa de Procuración de Justicia el cual operaría con recursos del Programa Nacional de Solidaridad. Una de las primeras tareas que se emprendieron, consistió en el fortalecimiento del Programa de Defensoría Jurídica del INI, conforme a las instrucciones del Presidente de la República y en respuesta a las demandas de los pueblos indígenas.

A partir de ese momento, el tratamiento de los asuntos que afecten a los indígenas en materia de justicia, obtuvo un apoyo sin precedentes en la historia del indigenismo en México. De tal manera, se incorporaron tareas relacionadas con la promoción de

defensores indígenas y la difusión jurídica. En cumplimiento de estas tareas, los abogados adscritos a la Subdirección de Asuntos Jurídicos del INI, se integraron a la Dirección de Procuración de Justicia, contratándose abogados que trabajarían en los centros coordinadores indígenas y en las coordinadoras estatales del INI.

Para mayo se presentó a la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas de México un plan preliminar de trabajo, cuyas acciones se basarían en lo siguiente:

- 1.- Promover el reconocimiento de la existencia de una pluralidad étnica, cultural y lingüística del país.
- 2.- Fortalecer la cohesión interna de los grupos étnicos que hacen posible su permanencia cultural, al promover el respeto a sus costumbres jurídicas.
- 3.- Apoyar a los pueblos indígenas para la solución de su problemática relacionada con la administración de justicia nacional, a través de las organizaciones que ellos se hayan dado.

El plan preliminar tuvo por objetivos:

- 1.- Generar experiencias en la solución de problemas concretos con la administración de justicia a los que se enfrentan los pueblos indígenas.
- 2.- Difundir el conocimiento de la legislación vigente en el país, relacionada con la problemática de los pueblos indígenas.

- 3.- Promover la modificación de la legislación nacional para adecuarla a las necesidades de justicia de los pueblos indígenas.
- 4.- Analizar las experiencias de quienes hayan participado en la búsqueda de soluciones concretas para que puedan ser adecuadas y aprovechadas en otros casos concretos.
- 5.- Promover la colaboración de los diversos sectores de la población en materia de justicia.

Con estos objetivos, el Programa de Procuración de Justicia del INI inició su operación en tres áreas iniciales de atención; defensoría jurídica, formación de defensores indígenas y difusión jurídica, posteriormente dicho programa inició operaciones en las áreas agraria, laboral, civil y la creación de un grupo de apoyo a organismos no gubernamentales cuyos proyectos se enfocan a la defensa de los derechos indígenas.

Entre las tareas particulares del trabajo del programa de justicia, destacan las siguientes:

### **II.3.1 SUBDIRECCION DE ASUNTOS PENALES**

#### **ACCIONES:**

- Instrumentar un sistema de detección y seguimiento de casos, desde el momento de la detención de un indígena hasta su incorporación a la comunidad.
- Procurar la libertad de los indígenas sujetos a procesos jurídicos desde el momento en que se les instruye una averiguación previa y hasta que cause ejecutoria su sentencia, empleando argumentos que enfatizen las diferencias culturales.
- Con el Programa "Interinstitucional de beneficios anticipados", se ha procurado dar libertad, de acuerdo a la Ley de Normas Mínimas, beneficiando especialmente, a los indígenas, pues son reiterados los casos en que los miembros de grupos étnicos se encuentran encerrados en prisión y que los procesos rebasan los términos constitucionales establecidos en el artículo 20.
- Promover apoyo económico a los indígenas que alcanzan libertad bajo fianza.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Involucrar instituciones académicas en el estudio de la situación penal de los indígenas.

- Propiciar un adecuado tratamiento a los internos y su efectiva reincorporación social.

### Operación de Bufetes

La creación y operación de bufetes jurídicos tuvo por objetivo reforzar, extender y agilizar las acciones que constituyeron el Programa de Defensoría Jurídica, incluyendo acciones en materia agraria y laboral.

### FORMACION DE DEFENSORES Y DIFUSION

Esta área se creó para realizar actividades de difusión en las comunidades indígenas sobre aspectos fundamentales del derecho en materia constitucional, civil, penal, laboral y agraria.

El servicio que se ofrecería a organizaciones indígenas, sería el de utilizar herramientas jurídicas para fortalecer la capacidad de interlocución ante la sociedad y el estado, detectándose así, indígenas con potencialidad en la materia, sobre todo con reos liberados, para habilitarlos como intérpretes e intervenir en diligencias judiciales.

Se planteó la formación de traductores, quienes en lo futuro laborarían en los tribunales y juzgados, debiendo conocer la lengua indígena y el léxico jurídico. Los traductores deberían de tener un nivel mínimo de conocimiento del derecho positivo.

Uno de los fines primordiales del Programa de Procuración de Justicia fue la asesoría y defensoría de presos indígenas, para lo cual se implementaron acciones que dieron por resultado la liberación de 1,653 presos en toda la república, hasta el mes de diciembre de 1992.

### **CENSOS PENITENCIARIOS**

La primera tarea encomendada a los abogados que integraron los bufetes jurídicos del INI, fue la de levantar un censo penitenciario, labor que se realizó a nivel nacional en mayo de 1989, con el apoyo de la Secretaría de Gobernación y de los Directores de prevención y readaptación social de los estados, con el fin de detectar el número de indígenas recluidos en los diversos centros penitenciarios del país. Los censos penitenciarios tuvieron por objetivo, ubicar a los internos que tuvieran características indígenas, sobre todo por su manejo del idioma o por su lugar de origen, los abogados del INI, acudieron a los reclusorios del país y se entrevistaron con los reclusos, en algunas ocasiones, con el apoyo de los traductores de lengua indígena. En las entrevistas, los propios internos ampliaban la información en caso de que existiesen otros indígenas presos que no hubiesen sido detectados. También recogieron la versión de los hechos por parte de los indígenas presos, haciéndoles la aclaración de que el INI no libera, pero sí puede gestionar su libertad, dependiendo de la gravedad del delito y de la aplicabilidad de los beneficios que concede la ley para cada caso.

Mediante el censo se pudo conocer cuántos indígenas estaban internos y cuantos habían sido sentenciados por delitos del fuero común y fuero federal. Se buscaba con ello conocer también el tipo de delitos por los que purgaban su condena y así sobre esta base se podrían delinear estrategias para incidir en mayor número de casos y delimitar así ante qué autoridad habría que dirigirse según los tipos de delitos por los que estuvieron procesados o sentenciados.

Cabe destacar que los internos por delitos del fuero común son atendidos por las Procuradurías de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia y las Direcciones de Prevención y Readaptación Social de cada entidad federativa y son juzgados de acuerdo al Código Penal de cada estado, en estas instituciones se dictaminan casos como: robo a particulares, homicidios, lesiones, daños en propiedad privada, abigeato entre otros. Los delitos del fuero federal son de la competencia de la Procuraduría General de la República y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación y son juzgados de acuerdo con el código penal federal, son tipificados como delitos del fuero federal: daños contra la salud, en sus modalidades de siembra, cultivo, posesión y tráfico de estupefacientes, daños a las vías generales de comunicación, robo a la nación, portación ilegal de armas, evasión de impuestos, etc.

El primer censo penitenciario mostró que un elevado número de indígenas, el 70 por ciento, se encontraban recluidos en calidad de procesados, sin que se les hubiera dictado sentencia.

La mayor cantidad de presos, están procesados y sentenciados por delitos del fuero común, siendo el más común el homicidio y otros de menor gravedad, cometidos por efectos del alcoholismo. La mayoría de las veces en cambio, en el fuero federal, la mayor incidencia estuvo en delitos contra la salud, en su modalidad de siembra, cultivo y posesión de estupefacientes.

Por lo común, los perfiles de los indígenas reclusos han tenido como constante la pobreza extrema, la falta de oportunidades para trabajar, el desconocimiento de la ley e incluso del idioma español, lo que los lleva en muchas ocasiones a cometer estos delitos.

A partir de 1989, el Censo Penitenciario se convirtió en una actividad permanente del programa, debido a que el número de procesados y sentenciados cambia continuamente. Originalmente se programó realizar los censos cada tres meses, sin embargo se realizaron anualmente debido a que se estableció una estrecha coordinación inter-institucional con las dependencias encargadas de impartir y administrar justicia.

A continuación anexaré un cuadro de los delitos en que hay mayor incidencia.

**INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**  
**SUBDIRECCION DE ASUNTOS PENALES**  
**INCIDENCIA DE DELITOS**

DELITO	PORCENTAJE
HOMICIDIO	41.2%
VIOLACION	14.5%
ROBO	11.6%
CONTRA LA SALUD	10.9%
LESIONES	6.5%
ABIGEATO	4.0%
OTROS	2.8%
ASALTO	2.2%
ABUSO DE CONFIANZA	1.4%
DANOS	1.2%
AMENAZAS	0.7%
DESPOJO	0.7%
FRAUDE	0.6%
ASOCIACION DELICTUOSA	0.4%
INCUM. DE OBLIG. FAM.	0.3%
ABANDONO DE PERSONA	0.2%
DIFAMACION Y AMENAZAS	0.2%
EVASION DE PRESOS	0.2%
ATENTADO AL PUDOR	0.1%
ATAQUES PELIGROSOS	0.1%
ESTUPRO	0.1%
ENCUBRIMIENTO	0.1%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>

---

Fuente del Cuadro:

Dirección de Procuración de Justicia, Subdirección de Asuntos Penales,  
 México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.

## COORDINACION INTER-INSTITUCIONAL Y DEFENSORIA JURIDICA

El derecho positivo es una disciplina que requiere del conocimiento de las leyes y los procedimientos de su aplicación, es un campo que requiere de la participación de especialistas que conozcan y manejen los términos y conceptos jurídicos, que muchas veces no son accesibles a la población. Y es por ello que en todos los procesos jurídicos, cuanto más pronto intervenga un abogado, es mejor para las personas involucradas en un asunto.

En el área penal, es más evidente la necesidad de que el acusado cuente con el apoyo de un abogado defensor, más aún si se trata de un indígena pues aunque éste sea bilingüe, su manejo del idioma no es suficiente para emplear la jerga jurídica y mucho menos, conocer los procedimientos penales.

El caso es aún más grave cuando se trata de indígenas monolingües, quienes en ocasiones, únicamente se concretan a asentir sobre los hechos que se les imputan y estampan su huella digital, en una acta cuyo contenido y significado no conocen, como también ignoran las implicaciones de este acto.

En el área de asuntos penales de la Dirección de Procuración de Justicia se enfrentó a un gran problema, ¿cómo atender a los indígenas desde el momento mismo de su detención, para poder brindarles apoyo jurídico?. Este primer problema, se deriva de la amplia distribución de los indígenas en todo el territorio nacional, lo

cual es causa de los procesos migratorios. Existen indígenas presos prácticamente en toda la república y el INI no cuenta ni con la infraestructura, ni el personal para poder acceder a la información de manera inmediata.

Ante esta situación, hubo la necesidad de instrumentar, un sistema de detección y seguimiento de casos penales que involucran a los indígenas en dicho sistema, se debería registrar y controlar la información desde el momento en que un indígena es detenido, hasta culminar con su incorporación a la comunidad.

Para poder contar con dicho sistema de detección y seguimiento, se necesitaba acceder a la infraestructura de otras instituciones, fundamentalmente de la Secretaria de Gobernación, de las Procuradurías, los Tribunales Superiores de Justicia y las Direcciones de Prevención y Readaptación Social, en las diferentes entidades federativas.

Con esta premisa, el área, de asuntos penales inició un labor permanente de convencimiento ante las autoridades de las instituciones arriba citadas, basándose en la demostración de diversas injusticias cometidas en contra de los indígenas, valiéndose de la revisión de los expedientes y observando las fallas en los procesos. Dicha tarea, se vió fortalecida por las continuas declaraciones del Presidente de la República, quien en diversas ocasiones, manifestó públicamente su interés en la impartición de la justicia para la población indígena.

La labor iniciada tuvo el propósito de establecer convenios de colaboración entre el INI y las instituciones antes citadas, tareas que originalmente fue vista con escepticismo en diversas instancias, incluyendo las del propio Instituto, ésto debido a que nunca antes había llevado convenio semejante con las instituciones competentes en el ámbito penal.

Asimismo, fue necesario revisar los expedientes de los indígenas procesados y gestionar su libertad, bajo fianza o la reducción de las penas en caso de que procedieran.

El 25 de septiembre de 1989, fue firmado un convenio de coordinación que opera entre el INI y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

El Convenio establece que el Ministerio Público, notificará al INI, en cuanto tenga a su disposición a una persona con características de indígena. La Procuraduría se compromete también a girar instrucciones al Ministerio Público de promover la libertad protestatoria de los indígenas cuando sea posible. Asimismo, el Ministerio Público solicitará a los jueces la agilización de los procesos, ya que para esta fecha el 72 por ciento de los internos estaban en esta etapa; que se promueva el traslado de indígenas sentenciados a una prisión cercana a su lugar de origen.

Por su parte, el INI se comprometió a apoyar a las autoridades con la traducción y asesoría jurídica para los indígenas.

El convenio muy pronto empezó a operar en el D.F., cuando algún indígena era detenido en cualquiera de las delegaciones.

La Procuraduría se comunicaba de inmediato al INI, debido a que las agencias del Ministerio Público, funcionan las 24 horas del día, incluyendo días festivos. Fue necesario poner a disposición de las Procuradurías, los teléfonos particulares de las personas del INI, involucradas en esta actividad.

Entre los resultados obtenidos se logró la reducción sustancial de las consignaciones de indígenas en el D.F. de igual forma, el INI pudo obtener un mayor acercamiento a la problemática relacionada con el atropello de los derechos de los indígenas en la capital y de manera inmediata.

El convenio de coordinación operativa con la Procuraduría de Justicia del D.F. fue un primer gran acierto, que rápidamente se difundió en todo el país, sentándose las bases para el establecimiento de otros convenios en el interior de la república.

Durante 1990, se presentaron otros importantes avances, siendo el más relevante el convenio de coordinación firmado con la Procuraduría General de la República el 5 de julio de ese año, en términos similares al establecido con la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

Para este momento, la mayoría de los indígenas procesados y sentenciados del fuero federal estaban acusados de haber cometido

delitos contra la salud, en sus modalidades de siembra, cultivo, posesión y comercialización de marihuana, fundamentalmente, más del 90 por ciento de los indígenas procesados o sentenciados se encontraban presos por esta causa.

La incidencia en este delito, se debe a que el narcotráfico suele operar en regiones muy apartadas y de difícil acceso, mismas que coinciden desafortunadamente con las zonas de asentamiento de indígenas por lo que los narcotraficantes se valen de la miseria de las regiones y de la pobreza extrema.

Una gran cantidad de indígenas han sido orillados a cometer delitos contra la salud, y a su situación de extrema pobreza y marginación se añade el desconocimiento de las leyes. Los indígenas son contratados como jornaleros agrícolas, para sembrar y cultivar plantas de marihuana y amapola, con salarios que son superiores a los que se pagan regionalmente. Generalmente se desconocen el nombre del dueño del plantío y son ajenos a las redes de comercialización de estupefacientes. Dada su marginación y aislamiento, tampoco saben que la posesión y cultivo de esas plantas son un delito, por ello los indígenas son sentenciados y consignados ya que a su vez no cuentan con los cuantiosos recursos que suelen tener los grandes capos de la mafia para darse a la fuga. El narcotráfico, se había convertido en una actividad que había creado climas de terror en las zonas indígenas. Existía temor cuando era descubierto algún plantío de estupefacientes por el ejército o la policía judicial federal, ya que los narcotraficantes

cohraban venganza contra ellos cuando consideran que los han denunciado y por otra parte los cuerpos policiaeos los interrogaban o detenan por no haber hecho antes la denuncia.

En la lucha contra el narcotráfico, se han cometido violaciones a los derechos humanos. Los indígenas son una de las primeras víctimas de tales abusos que en ocasiones suelen ser atribuibles al desconocimiento de las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas por parte de las autoridades. Con las modificaciones al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales. Los abogados del INI pudieron aportar nuevos elementos para la defensa de los indígenas, ya que esto se refieren a la traducción y al ofrecimiento de peritajes culturales. 11/

#### **REFORMAS A LOS CODIGOS DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL Y AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

##### **CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN EL DISTRITO FEDERAL**

Artículo	165 bis
Artículo	171
Artículo	183
Artículo	269 F. III
Artículo	285 bis
Artículo	290
Artículo	296 bis
Artículo	431

##### **CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

Artículo	95 -F. III
Artículo	220 bis
Artículo	223
Artículo	28
Artículo	128 F. III
Artículo	124 bis
Artículo	154
Artículo	146
Artículo	388 F.II. bis

---

11/ Cfr. Decreto por el que se modifican disposiciones relativas al Código Federal de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1991, México, D.F.

Ante la "Procuraduría General de la República", la labor del programa de Procuración de Justicia del INI ha consistido en presentar pruebas convincentes de la inocencia de indígenas, sobre todo cuando son primodelincuentes; los peritajes culturales y los servicios de traducción y defensoría jurídica han sido elementos fundamentales para evitar numerosas consignaciones de indígenas.

Estas reformas han sido un paso para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Ante la "Procuraduría General de la República", la labor del programa de procuración de justicia del INI ha consistido en presentar pruebas convincentes de la inocencia de indígenas, sobre todo cuando son primodelincuentes. Los peritajes culturales y los servicios de traducción y defensoría jurídica; han sido elementos fundamentales para evitar numerosas consignaciones de indígenas.

Con la Procuraduría General de la República, también se llegó al acuerdo de realizar estudios conjuntos acerca de qué casos ameritan al desistimiento de la acusación y cuáles no. A partir de los resultados y según el caso la PGR que es la parte acusadora en delitos federales, retira su acusación y por ende el juicio ya no se lleva a cabo. Gracias a ello, la consignación de indígenas se redujo considerablemente.

A partir de la firma de los primeros convenios, se pudieron establecer otros similares con las Procuradurías de Justicia y Direcciones de Prevención Social de los estados de Campeche, Puebla, Guerrero entre otros.

Sin embargo, ni los convenios, ni las modificaciones a los códigos de procedimientos penales significaron la aplicación automática de la Ley en beneficio de los indígenas. En algunas entidades, ha sido difícil poder ingresar a los penales para realizar censos penitenciarios ya que en diversas ocasiones, los jueces han negado la consulta de expedientes, debiéndose acudir directamente con el procurador correspondiente para que gire sus instrucciones.

Por otro lado, el personal encargado de coordinar las acciones de defensoría jurídica, manifiesta no haber notado cambios sustanciales en la consignación y sentencia de presos después de la promulgación de las reformas a los códigos penales, sin embargo el hecho de que se obligue a los ministerios públicos, de proporcionar un traductor a los indígenas detenidos y la facultad de los jueces para tomar en consideración los factores culturales de los indígenas durante los juicios, establecen un marco jurídico indispensable para garantizar una mejor defensa.

#### Indígenas liberados por gestión directa del INI y por la coordinación interinstitucional

Los bufetes jurídicos y el personal de oficinas centrales adscrito al área de asuntos penales, ha realizado acciones de gestión directa, para buscar los beneficios que concede la ley para los indígenas que se encuentran presos.

Por un lado, se estableció con una afianzadora un contrato, con el fin de contar con los recursos suficientes para liberar a todos

aquellos que pueden salir bajo fianza. Por otro lado, se realizaron diversas actividades desde la revisión de los expedientes para ubicar fallas en los procesos y así apelar ante las autoridades para la reducción de las penas o la puesta en libertad de los inculpados.

**RELACION DE INDIGENAS PRESOS Y LIBERADOS CON LA INTERVENCION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

<b>AÑO</b>	<b>PRESOS</b>	<b>LIBERADOS</b>
<b>1989</b>	<b>3,769</b>	<b>1,353</b>
<b>1990</b>	<b>6,325</b>	<b>1,202</b>
<b>1991</b>	<b>5,884</b>	<b>1,022</b>
<b>1992 (al 31 de agosto)</b>	<b>5,081</b>	
<b>1992 (hasta diciembre)</b>	<b>4,759</b>	<b>1,653</b>
<b>1993 (hasta marzo)</b>		<b>530</b>

Fuente del Cuadro:  
 Dirección de Procuración de Justicia, Subdirección de Asuntos Penales,  
 México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.

La actividad del INI en materia de defensoría jurídica de presos indígenas, en síntesis, busca aplicar los beneficios de la ley para un mayor número de detenidos, sentenciados o procesados de origen indígena, de hacer justicia. Entre las gestiones realizadas por el instituto, el mayor avance se ha tenido en la defensa de indígenas que han cometido delitos del fuero federal. En cambio, en delitos del fuero común la defensa es mucho más compleja, se trata de miles de expedientes que es necesario revisar y abordar uno por uno a fin de analizar las condiciones particulares de cada caso.

La promoción de una efectiva procuración de justicia para los indígenas en el ámbito penal tiene diversos obstáculos que afrontar.

Entre ellos es importante destacar que la instancias competentes, comparten en mayor o menor medida una serie de vicios o rezagos que afectan en general al conjunto de la población y muy particular a los indígenas. Estos con frecuencia quedan en calidad de detenidos durante los juicios que son muy prolongados. Están recluidos sin que el juez les dicte una sentencia, en lapsos que suelen tardar entre uno y dos años. Y en diversas ocasiones no se toman en cuenta las atenuantes relacionadas con la situación étnica y cultural, por lo que se aplican a los indígenas sentencias muy severas.

#### LOS INDIGENAS COMO PARTE ACUSADORA

La labor fundamental del programa, ha sido la defensoría de los indígenas como parte acusada. En cambio el apoyo a éstos ha sido limitada. Esto se debe básicamente a que muchos indígenas dirimen sus conflictos al interior de las comunidades, con base en su derecho tradicional. Otro factor, ha consistido en que el INI poco puede hacer cuando no está muy claramente delimitada la responsabilidad entre las partes acusada y acusadora, sobre todo en conflictos inter o intracomunitarios. Empezar una acción de asesoría jurídica para llevar a cabo una acusación en este tipo de conflictos, significaría que el INI ya estaría tomando partido por alguna de las partes. Se erigiría como una especie de juez y parte. No puede favorecer a una comunidad para atacar a otra, en virtud de que el INI tiene que atender a todas las comunidades y no sólo a algunas de ellas.

## PROMOCION DE DEFENSORES INDIGENAS

El área de promoción de defensores indígenas inició sus actividades a principios de 1989, con el objetivo de proporcionar a las organizaciones y grupos los elementos jurídicos básicos que les permitieran hacer valer sus derechos ante las diversas autoridades.

Se ofreció a las organizaciones indígenas el servicio de formación jurídica para aquellos de sus miembros elegidos en las comunidades para ser capacitados como defensores y se prepararon materiales de difusión.

Los cursos de capacitación jurídica para la formación de defensores indígenas, se llevaron a cabo en Michoacán, Chihuahua, y Querétaro y su contenido fue relativo a las nociones básicas sobre garantías individuales, derechos penal y agrario. En los cursos se pudo observar que el alejamiento respecto de los indígenas con respecto al derecho positivo, los había llevado a considerar que la ley era de las autoridades y no de ellos, mostraban desconfianza respecto a la posibilidad de que se respetaran sus derechos.

Asimismo, en ese mismo año, se llevó a cabo una reunión con autoridades tradicionales tarahumaras con el objetivo de intercambiar conocimientos sobre el gobierno tradicional y la impartición de justicia indígena y contrastar las prácticas del derecho consuetudinario indígena con las diferentes áreas del derecho positivo.

- 1.- Cursos de difusión jurídica cuyos contenidos consistirían en proporcionar información elemental sobre garantías individuales y nociones de derecho agrario y penal.
- 2.- Cursos de formación legal para indígenas que tuvieran experiencias previas en la gestión de asuntos penales o agrarios.
- 3.- Encuentros con autoridades tradicionales a fin de buscar datos cualitativos sobre la normatividad indígena y su vigencia.

### DIFUSION JURIDICA

La elaboración de materiales de difusión fue una de las principales tareas que se llevaron a cabo con objeto de hacer una difusión de los derechos elementales contenidos en nuestra legislación nacional vigente.

A continuación se presenta un cuadro con los principales materiales.

**MATERIAL DE DIFUSION Y CAPACITACION**

<b>NOMBRE DEL MATERIAL</b>	<b>TIPO</b>	<b>TAMAÑO</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>TOTAL</b>
<b>MANUAL DONDE NO HAY ABOGADO</b>	<b>LIBRO</b>	<b>315 p.</b>	<b>1,550</b>	<b>8,900</b>	<b>21,000</b>	<b>*41,000</b>
<b>CONVENIO 169</b>	<b>FOLLETO</b>	<b>105 p.</b>		<b>4,550</b>	<b>1,918</b>	<b>6,468</b>
<b>CONOCE TUS DERECHOS</b>	<b>FOLLETO</b>	<b>60 p.</b>	<b>1,796</b>	<b>9,932</b>	<b>1,172</b>	<b>12,900</b>
<b>FOLLETO ART. 4o. CONSTITUCIONAL</b>	<b>FOLLETO</b>	<b>44 p.</b>			<b>10,000</b>	<b>10,000</b>
<b>T O T A L</b>			<b>3,346</b>	<b>23,382</b>	<b>34,190</b>	<b>64,368</b>

\* ESTE TOTAL INCLUYE UN TIRAJE DE 31,000 EJEMPLARES SEP-INI.

---

Fuente del Cuadro:

Instituto Nacional Indigenista, El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los Pueblos Indígenas de México, México, ed. Instituto Nacional Indigenista (et. al), 1993, p. 103.

Del manual "Donde no hay abogado", podemos decir que se dirigió a las comunidades indígenas, buscando responder a los problemas de éstos en las áreas civil, agraria y mercantil. Dicho manual se redactó con sencillez en el lenguaje para que fuera utilizado por aquellos que supieran hablar el español, leer y escribir.

Respecto al folleto "conoce tus derechos para exigir respeto", éste proporcionó información redactada sencillamente sobre las garantías individuales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **II.3.2 SUBDIRECCION DE ANTROPOLOGIA JURIDICA**

Dicha subdirección fue creada en 1991, con tres departamentos: estudios legislativos, costumbre jurídica y difusión jurídica.

- A. ESTUDIOS LEGISLATIVOS.-** Este departamento fue creado para analizar la legislación nacional vigente y buscar en ella las cuestiones relacionadas con las condiciones de los indígenas y analizar la manera de hacer accesible la ley a los pueblos indígenas.

De tal manera, la Dirección de Procuración de Justicia, colaboró con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el estudio del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, surgiendo de este estudio la propuesta de hacer obligatoria la participación de un traductor y realizar peritajes antropológicos en los juicios en donde los indígenas tomaran parte.

**B. COSTUMBRE JURIDICA**

Este departamento tuvo por objetivo sistematizar la información que se deriva de los eventos con autoridades tradicionales indígenas y promover la realización de otros eventos similares.

Aquí se inscribieron los proyectos de investigación sobre costumbres jurídicas indígenas.

### C. DIFUSION JURIDICA

En esta área también se preparan los materiales necesarios para la difusión de los derechos elementales contenidos en nuestra legislación.

### PROGRAMA DE TRADUCTORES

La posibilidad de que los indígenas puedan contar con el apoyo de un traductor durante los juicios, es vital para llevar a cabo una defensa eficaz y adecuada en los tribunales, de la traducción depende en gran medida si un indígena inculcado es sentenciado a varios años de prisión o si logra una mejor defensa para reducir la pena o ser puesto en libertad.

Anteriormente a este programa, no se contaba con traductores especializados en cuestiones legales, sino que generalmente se acudía a un indígena bilingüe, quien sin ser traductor proporcionaba el servicio así como también se acudía con el personal técnico del instituto entre otros.

En el Distrito Federal, el instituto había contratado a traductores de lengua indígena, quienes no alcanzaban a cubrir con todas las necesidades amplias y diversas de esta ciudad y la zona conurbada del estado de México, de tal manera, el programa de formación de

traductores del INI, dio inicio, por medio de la impartición de un curso de capacitación a indígenas bilingües, que supieran leer y escribir, conocieran su lengua y también dominaran bien el español.

Los traductores fueron capacitados en el conocimiento de la terminología jurídica y en los elementos fundamentales del derecho penal y agrario, las garantías individuales y nociones del derecho consuetudinario indígena. También se les explicó a los traductores la importancia de conservar la imparcialidad durante los juicios en los que intervinieran.

A raíz del primer curso de formación de traductores, los abogados adscritos a los centros coordinadores indigenistas, se dieron a la tarea de diseñar mecanismos de operación, a fin de contar con traductores localizables las 24 horas del día.

En el Distrito Federal, también se integró un cuerpo de traductores para dar atención a los requerimientos de la PGR y PGJDF de acuerdo con los convenios firmados para agosto de 1992, un total de 78 traductores en 18 lenguas distintas en esta entidad.

Una de las limitaciones en la operación del programa, consiste en que los abogados del INI no pueden llevar a un traductor a los juicios en donde participen como defensa debido a que la Ley establece que no se puede ser juez y parte en un mismo juicio; el cargo de perito práctico traductor es de carácter judicial, por lo que no puede intervenir en apoyo a alguna de las partes.

Por tanto, el programa de traductores del INI, está orientado a ofrecer y proporcionar los servicios de traducción, cuando así lo soliciten la procuraduría general de la república y la de los estados, en aquellos juicios en que el instituto no sea parte, con base en los convenios que el INI ha establecido con estas dependencias.

Uno de los problemas más graves que enfrentan las distintas dependencias se presenta cuando están frente a un interlocutor indígena que no habla el español, como el caso de las agencias del ministerio público, cruz roja, etc, que requiere del servicio de un traductor. Muchas veces, no se sabe a que etnia pertenece el interlocutor indígena y por tanto, no se sabe que traductor es el que se requiere.

### **II.3.3. SUBDIRECCION DE ASUNTOS AGRARIOS**

La problemática agraria, ha representado para las comunidades y ejidos indígenas, serios conflictos tanto con otras formas de propiedad, como entre comunidades colindantes y al interior misma de las comunidades y ejidos.

Muchos de los conflictos agrarios habían sido originados por el rezago agrario, la indefinición jurídica en la tenencia de la tierra y la atención inadecuada; aunados a las carencias de asesoría jurídica, a la lejanía de sus lugares de las oficinas agrarias y al costo del traslado a las ciudades sede de la autoridad agraria.

#### **A) El Rezago Agrario**

Este problema se expresa en la persistencia de la demanda de tierra sustentada en reclamos legítimos, que no habían sido atendidos, debido a la falta de tierra para repartir.

El rezago también se manifiesta en términos de resoluciones presidenciales y ordenamientos gubernamentales sin ejecutar, reducida expedición de certificados ejidales y censos inexistentes, entre otros.

**B) Indefinición Jurídica**

Esta se refiere a la ausencia en la legislación anterior, de una reglamentación que regule en forma específica la comunidad indígena como una forma de propiedad de la tierra.

**C) Atención Inadecuada**

Para gestionar la solución de sus problemas agrarios, los indígenas han tenido que enfrentar grandes dificultades debido a la carencia de asesoría jurídica, a la lejanía de sus lugares de origen de las oficinas agrarias y al costo del traslado a las ciudades sede de la autoridad agraria.

**FORMACION DE BRIGADAS DE CONCILIACION AGRARIA**

Para dar atención a las demandas de los indígenas en materia agraria se estableció un programa orientado a superar el rezago agrario, por la vía de la conciliación entre las partes, y la regularización agraria por medio de la aplicación efectiva y transparente de la Ley dentro de los marcos que establece el Programa Nacional de Solidaridad.

Para ello, el INI, a través de la Dirección de Procuración de Justicia y la Secretaría de la Reforma Agraria, coordinaron esfuerzos y experiencias para resolver por vía conciliatoria los conflictos de los grupos indígenas en algunos estados como Veracruz, Chihuahua, Hidalgo, entre otros.

En 1o. de agosto de ese año, dicho acuerdo se formalizó a través de la firma de un convenio específico, suscrito por los titulares de las dependencias antes citadas y con la participación del Ing. Carlos Rojas, Coordinador General de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Los objetivos del Convenio fueron:

- Reducir la distancia entre autoridades y las comunidades afectadas por el rezago y ampliar el espacio de estas últimas para su participación.
- Integrar la problemática agraria con la del desarrollo para buscar la solución integral a los conflictos, respetando la voluntad de las comunidades y promoviendo su activa participación.
- Vincular las tareas de conciliación a la concertación, para promover actividades productivas a través del compromiso compartido entre las instituciones y las comunidades rurales.
- Lograr mediante la conciliación, la solución de asuntos relacionados con la tenencia de la tierra como son: ejecución de resoluciones presidenciales y mandamientos gubernamentales, replanteo de linderos, invasión de terrenos comunales, ejidales y de propiedad privada, así como conflictos internos entre las comunidades.

- Proporcionar a los grupos en conflicto la certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra.

Para lograr los objetivos anteriormente señalados se conformó por el INI y la SRA, un operativo compuesto por diversas brigadas de conciliación agraria las cuales serían financiadas con recursos del PRONASOL. Cada brigada se integró con profesionistas y técnicos de ambas instituciones, tomando en cuenta la concentración del rezago agrario, la gravedad de los conflictos, así como los índices de marginalidad y pobreza.

Las brigadas mixtas de conciliación agraria elaboraban un diagnóstico, recopilaban los expedientes, planteaban alternativas posibles para abordar la conciliación. Posteriormente explicaban a los núcleos en conflicto, los objetivos de su presencia en las regiones y se procedían a efectuar reuniones conciliatorias.

Cuando llegaban a un acuerdo las partes se procedía a firmar un convenio.

### LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA LEY AGRARIA

#### Las actividades del INI ante la nueva legislación agraria.

En coordinación con la SRA y los gobiernos de algunos estados, trabajaba el INI, tratando de superar por la vía conciliatoria algunos problemas agrarios, cuando el 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para reformar el Artículo 27

Constitucional; 12/ la cual fue discutida y aprobada, entrando en vigor el 6 de enero de 1992 y en febrero entró en vigor la Nueva Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. Con ello, las actividades de la Dirección de Procuración de Justicia en materia agraria fueron reestructuradas, debido a que la función conciliatoria de los conflictos, pasó a depender de la Procuraduría Agraria, creada el 12 de marzo de ese año.

A partir de esa fecha, se inició un trabajo tendiente a establecer la coordinación entre el INI y la citada Procuraduría, abriendo una nueva fase de actividades.

---

12/ Decreto por el que se reforma el Art. 27 Constitucional, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 7 de diciembre de 1991.

### **II.3.4 SUBDIRECCION DE ASUNTOS LABORALES**

Con el propósito de apoyar a los indígenas en la solución de sus múltiples problemas laborales. En enero de 1990 inició la operación de la subdirección de Asuntos Laborales de la Dirección de Procuración de Justicia.

La primera tarea que realizó el área de asuntos del trabajo, fue la de ubicar la problemática laboral que enfrentan los indígenas que se contratan como asalariados, se buscó información para conocer en que tipo de empleos eran contratados con más frecuencia los indígenas, cuáles eran las características de contratación y empleo, cuales serían las modalidades que adquiría su relación laboral con empleadores y contratistas, cuales son sus demandas fundamentales, sus luchas y conflictos derivados de las relaciones obrero - patronales.

Asimismo, se observó que la aplicación de la procuración de justicia en el ámbito laboral para los indígenas y jornaleros agrícolas se presentan como un asunto que enfrentaba muchos obstáculos. Se observó que la aplicación de las leyes laborales del país y de los acuerdos internacionales en la materia aprobados y ratificados por México ante la OIT, no se llevaban a cabo.

Ante esta situación, se consideró dar los primeros pasos, entablando una relación con los jornaleros en sus lugares de origen,

a fin de reconocer desde su perspectiva los problemas laborales que les afectan e iniciar un proceso de alfabetización jurídica laboral, de esta manera, los jornaleros conocerían la ley laboral y las instancias a las que se puede acudir para demandar sus derechos como trabajadores.

A nivel internacional, se establecieron relaciones con organismos de derechos humanos en los Estados Unidos y se buscaría que los indígenas conocieran sus principales derechos en aquel país, aún cuando tuvieran que laborar en calidad de indocumentados.

#### DIFUSION Y CAPACITACION JURIDICA LABORAL

Actividades de promoción.

El personal de la subdirección acudió a las zonas de mayor expulsión de mano de obra, con la información previa sobre los períodos de salida y retorno a las comunidades de los trabajadores de origen indígena. Se acudió directamente a las comunidades de origen de los trabajadores migratorios y se habló en primer lugar con las autoridades locales, se exponía ante ellos, el propósito de la visita, los objetivos del programa y se solicitaba su apoyo para convocar a los trabajadores migratorios de sus localidades, en todos los casos las autoridades de los pueblos indígenas decidieron apoyar el trabajo de promoción.

En los casos en donde la migración se dirigía a mercados de trabajo ubicados en territorio nacional, las autoridades comentaban que las

condiciones de vida y trabajo que enfrentaban los migrantes eran muy desfavorables. Indicaban que los problemas fundamentales se presentaban en los niños, quienes durante su traslado y permanencia en los campos de cultivo sufrían enfermedades estomacales o se deshidrataban a causa del calor, por otra parte, se indicaba que los niños no podían terminar su educación primaria, porque sus padres se los llevaba dejando vacías las escuelas.

En los casos en donde la migración se dirigía a los Estados Unidos, señalaban que si bien los salarios eran mucho más elevados que en México, las condiciones laborales y de vida eran pésimas, sobre todo estos trabajadores tenían que enfrentar los abusos y extorsiones de las autoridades migratorias de ambos países y en especial de los patrulleros y policías del lado mexicano.

La promoción de talleres y cursillos fue apoyada por las radios indígenas y comerciales de los lugares a los que se acudía.

#### **ACTIVIDADES DE CAPACITACION PARA MIGRANTES NACIONALES**

En los cursos y talleres dirigidos a trabajadores migratorios cuyos mercados de trabajo se ubican en territorio nacional, se abordaron los siguientes temas: Artículo 123 Constitucional, Ley Federal del Trabajo, Convenios Internacionales suscritos por México ante la organización internacional del trabajo.

Con el propósito de apoyar los cursos y talleres se elaboró un manual intitulado "Recomendaciones para que puedas ejercer tus derechos laborales", el cual se distribuyó a grupo de personas en una cantidad de 350 ejemplares. También se elaboró un pequeño folleto "Derechos laborales de los jornaleros agrícolas".

Asimismo, se entregaron directorios con los domicilios de las juntas de conciliación y arbitraje, procuradurías de la defensa del trabajo e información sobre las funciones de la Procuraduría Agraria, la cual velaría por la justicia social de los jornaleros agrícolas.

De la experiencia de los cursos y talleres se observó que estos deben ser organizados e impartidos por las comunidades, porque con ello se garantiza una mayor asistencia y participación, sino porque también la comunidad constituye la forma de organización natural de la gente, incluyendo jornaleros agrícolas.

#### CAPACITACION JURIDICA PARA TRABAJADORES MIGRATORIOS INTERNACIONALES

En los cursos y talleres impartidos a migrantes internacionales, se contó con la valiosa colaboración de organismos no gubernamentales de los Estados Unidos y en particular de la Rural legal Assistance de Texas, cuyos abogados se presentaron a los cursos organizados en las comunidades.

Los abogados norteamericanos de ascendencia mexicana, proporcionaron a los trabajadores migratorios durante su visita a México, diversas recomendaciones para defender sus derechos en los Estados Unidos, aún cuando se trate de indocumentados.

En los cursos se habló de leyes de inmigración, de los derechos civiles y laborales, en particular de la ley laboral que protege a los jornaleros agrícolas en los Estados Unidos.

Asimismo, se les explicó en que consistía el Programa Paisano de Solidaridad y los lugares donde podían interponer una queja.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, proporcionó el material didáctico que fue empleado en todos los cursos y talleres impartidos, así como la entrega del folleto intitulado "Derechos Básicos de los Trabajadores Migratorios".

#### **APOYO A ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS**

En 1990, el Instituto Nacional Indigenista entró en contacto con organizaciones no gubernamentales, para la defensa de derechos humanos. Dichas organizaciones, están en su mayoría conformadas por gente, preocupada y con grandes aspiraciones, pero que sin embargo no tenían un financiamiento para llevar a cabo todos sus programas.

De esta manera, el Instituto, estableció un grupo de apoyo a organizaciones civiles, orientando sus acciones a dos direcciones principalmente:

- Otorgar financiamiento para iniciar proyectos que implicaban un diagnóstico, planeación, metas siempre y cuando obraran de acuerdo con las políticas institucionales, y garantizándoles estabilidad de financiamiento hasta por tres años;
- Impulsar y promover la formalización de un número mayor de organizaciones de este tipo, poniendo énfasis en las organizaciones indígenas.

Para abordar el problema de financiamiento a mediano y largo plazo a finales de 1991, se apoyó la Constitución del Fideicomiso para la Defensa de los Pueblos Indígenas de México, en el cual, se planteó como estrategia recaudar fondos nacionales e internacionales, privados o del gobierno, para constituir un capital mínimo de operación con cuyos rendimientos se financiarán proyectos de justicia para la población indígena.

Actualmente, los fideicomitentes son 21 organizaciones no gubernamentales.

## **REGISTRO CIVIL**

**En las zonas indígenas las condiciones de aislamiento y dispersión de la población y las limitaciones de las instancias de gobierno entre otras han generado un gran rezago, ya que al no poseer un acta de nacimiento, un acta de matrimonio los imposibilita para ejercer sus derechos como ciudadanos.**

**De tal manera en 1990 el Instituto inició un programa operativo para acercar los servicios del Registro Civil a la población indígena.**

## CAPITULO III LA PRESENCIA INDIGENA EN MEXICO

### III.1 LA POBLACION INDIGENA

De acuerdo con el XI Censo de Población y Vivienda de 1990, la población indígena de México es de 6'411,972 habitantes, representando así el 7.9 por ciento de la población nacional. <sup>13/</sup> La población que conforma a nuestro país, ha sido el resultado de una mezcla de pueblos originalmente llamados, indios, con grupos invasores procedentes de la península ibérica llamados, españoles, así como de esclavos capturados en Africa llamados, negros.

Antes de continuar con la exposición, considero que es necesario tratar de definir lo que se entiende, por indígena. El diccionario de la Comisión Nacional para la Defensa del Idioma Español da una definición diciendo que "es aquel que nació de la tierra o en la región o en el país de que se trata o se relaciona". <sup>14/</sup>

Nuestro país en diversos congresos mundiales, ha definido a una comunidad étnica a partir de los elementos que le dan identidad y conforma su cultura incluyendo: territorio históricamente propio, lengua particular, modos de producción, objetivos de mercado y

---

<sup>13/</sup> INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, México. 1990.  
<sup>14/</sup> Comisión Nacional para la Defensa del Idioma Español, Diccionario Fundamental del Español de México, Fondo de Cultura Económica, México 1982. p. 198.

formas de consumo propio, organización social, política y ceremonial tradicional, atuendos, objetos y santuarios tradicionales, industrias artesanales y agropecuaria particulares, medicina tradicional, sistema de valores, ceremonial religioso, civil, complejo alimentario, sus mitos y sus leyendas así como educación y transmisión de la cultura. 15/

#### UBICACION

La población indígena, se ubica principalmente en el suroeste del país, en los estados que comprende: Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Quintana Roo. Estos estados concentran un 56 por ciento en el centro; Puebla, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí y el Distrito Federal concentran un 27.5 por ciento; Guerrero y Michoacán el 7.6 por ciento. 16/

De esta manera, estas regiones comprenden en conjunto el 91.3 por ciento de los indígenas de México.

#### LENGUA

Los habitantes de las lenguas indígenas de México, preservan y utilizan 56 lenguas, con muchas variantes dialectales, entre las lenguas indígenas más utilizadas encontramos por su importancia: el náhuatl, maya, zapoteco, mixteco y otomí.

---

15/ Definición dada en el Seminario "Derechos de los Pueblos Indígenas en el Marco de las Nuevas Relaciones", Campeche, Junio, 1993.

16/ Instituto Nacional Indigenista, Grupo de Trabajo, La Salud de los Pueblos Indígenas de México, Instituto Nacional Indigenista - Secretaría de Salud, p. 9.

En 1990, el Censo registró 5'282,347 mexicanos que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa el 7.5 por ciento del total de personas de 5 años y más. De esa población, el 80.2 por ciento también habla español.

De acuerdo con su relación con el español, la población indígena se divide en dos grupos; la monolingüe, que habla su idioma materno y la población bilingüe que además habla el español.

La población monolingüe, ha disminuido de manera importante en los últimos 20 años, ya en 1970 se registró una proporción de 27.6 por ciento contra 15.8 por ciento en 1990. Considerando a los monolingües respecto a la población de 5 años y más que habla lengua indígena en cada entidad federativa se observa, que las entidades con mayor porcentaje son: Chiapas, Guerrero, Durango y Oaxaca con 32.0 por ciento, 28.9 por ciento, 20.8 por ciento y 18.9 por ciento respectivamente. En el otro extremo se encuentran Chihuahua, Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León y Morelos, las cuales concentran menos del 1.0 por ciento de población monolingüe.

**POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS DE LA REPUBLICA MEXICANA SEGUN  
CONDICION DE HABLA INDIGENA Y CONDICION DE HABLA ESPAÑOLA,  
1970 Y 1990**

<b>HABLA LENGUA INDIGENA</b>	<b>1970</b>	<b>1990</b>
<b>POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS</b>	<b>40,057,728</b>	<b>70,562,202</b>
<b>HABLA LENGUA INDIGENA</b>	<b>3,111,415</b>	<b>5,282,347</b>
<b>HABLA ESPAÑOL</b>	<b>2,251,561</b>	<b>4,237,962</b>
<b>NO HABLA ESPAÑOL</b>	<b>859,854</b>	<b>836,224</b>
<b>NO ESPECIFICADO</b>		<b>208,161</b>
<b>NO HABLA LENGUA INDIGENA</b>	<b>36,946,313</b>	<b>64,104,668</b>
<b>NO ESPECIFICADO</b>		<b>1,175,187</b>

**Fuente:**

Censos Generales de Población y Vivienda 1970 - 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Del total de habitantes que hablan alguna lengua indígena en la República Mexicana, la mayor concentración se observa en Oaxaca (19.3 por ciento) le siguen en orden descendente, Chiapas (13.6 por ciento), Veracruz (11.0 por ciento), Yucatán (9.9 por ciento), Puebla (9.5 por ciento), Hidalgo (6.0 por ciento), Estado de México (5.9 por ciento) y Guerrero (5.7 por ciento).

Considerando a los habitantes de lengua indígena de cada entidad respecto a su población de 5 años y más, las mayores proporciones corresponden a Yucatán (44.2 por ciento), Oaxaca (39.1 por ciento), Quintana Roo (32.2 por ciento), Chiapas (26.4 por ciento), Hidalgo (19.5 por ciento) y Campeche (19.0 por ciento).

**POBLACION QUE HABLA LENGUA INDIGENA POR  
ENTIDAD FEDERATIVA 1990**

**POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS**

ENTIDAD	TOTAL	HABLA LENGUA INDIGENA	%	%
REPUBLICA MEXICANA	70,562,202	5,282,347	100	7.5
AGUASCALIENTES	619,401	599	-	0.1
BAJA CALIFORNIA	1,425,801	18,177	0.3	1.3
BAJA CALIFORNIA SUR	275,985	2,749	0.1	1.0
CAMPECHE	456,452	86,676	1.6	19.0
COAHUILA	1,730,829	3,821	0.1	0.2
COLIMA	371,876	1,481	-	0.4
CHIAPAS	2,710,283	716,012	13.6	26.4
CHIHUAHUA	2,118,557	61,504	1.2	2.9
DISTRITO FEDERAL	7,373,239	111,552	2.1	1.5
DURANGO	1,169,332	18,125	0.3	1.6
GUANAJUATO	3,396,283	8,966	0.2	0.3
GUERRERO	2,228,077	298,532	5.7	13.4
HIDALGO	1,628,542	317,838	6.0	19.5
JALISCO	4,584,728	24,914	0.5	0.5
MEXICO	8,563,538	312,595	5.9	3.7
MICHOACAN	3,037,340	105,578	2.0	3.5
MORELOS	1,048,065	19,940	0.4	1.9
NAYARIT	711,691	24,157	0.5	3.4
NUEVO LEON	2,750,624	4,852	0.1	0.2
OAXACA	2,602,479	1,018,106	19.3	39.1
PUEBLA	3,565,924	503,277	9.5	14.1
QUERETARO	898,199	20,392	0.4	2.3
QUINTANA ROO	412,868	133,081	2.5	32.2
SAN LUIS POTOSI	1,723,605	204,328	3.9	11.9
SINALOA	1,923,515	31,390	0.6	1.6
SONORA	1,596,063	47,913	0.9	3.0
TABASCO	1,268,222	47,967	0.9	3.7
TAMAULIPAS	1,974,755	8,509	0.2	0.4
TLAXCALA	662,426	22,783	0.4	3.4
VERACRUZ	5,424,172	580,386	11.0	10.7
YUCATAN	1,188,433	525,264	9.9	44.2
ZACATECAS	1,100,898	883	-	0.1

El Censo de 1990, también registró información sobre el tipo de lengua indígena que se habla en el país.

La lengua indígena predominante es el Náhuatl, con 22.7 por ciento de la población de cinco años y más que hablan lengua indígena; le siguen el Maya (13.5 por ciento), Mixteco (7.3 por ciento), Zapoteco (7.2 por ciento) y Otomí (5.3 por ciento); el resto de lenguas tienen proporción de hablantes menores al 5.0 por ciento.

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS DE HABLA  
INDIGENA EN LA REPUBLICA MEXICANA SEGUN TIPO DE LENGUA, 1990**

<b>TIPO DE LENGUA INDIGENA</b>	<b>POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA LENGUA INDIGENA</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5,282,347</b>	<b>100.0</b>
NAHUATL	1,197,328	22.7
MAYA	713,520	13.5
MIXTECO	383,544	7.3
ZAPOTECO	380,690	7.2
OTOMI	280,238	5.3
TZELTAL	261,084	4.9
TZOTZIL	229,203	4.4
TOTONACA	207,876	3.9
MAZATECO	168,374	3.2
CHOL	128,240	2.1
MAZAHUA	127,826	2.4
HUASTECO	120,739	2.3
CHINANTECO	103,942	2.0
MIXE	95,264	1.8
PUREPECHA	94,835	1.8
TLAPANECO	68,483	1.3
TARAHUMARA	54,431	1.0
ZOQUE	43,160	0.8
MAYO	37,410	0.7
TOJOLABAL	36,011	0.7
POPOLUCA	31,079	0.6
CHATINO	28,987	0.5
AMUZGO	28,228	0.5
CHONTAL	23,779	0.5
HUICHOL	19,363	0.4
TEPEHUAN	18,469	0.3
ZAPOTECO BUREÑO	16,530	0.3
TRIQUI	14,981	0.3
KANJOBAL	14,325	0.3
MAME	13,168	0.3
CUICATECO	12,677	0.2
CHOCHO	12,553	0.2
HUAVE	11,955	0.2
CORA	11,923	0.2
YAQUI	10,984	0.2
CHONTAL DE TABASCO	10,256	0.2
TEPEHUA	8,702	0.2
OTRAS LENGUAS INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADO	36,330 225,860	0.7 4.5

Fuente:

INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990.

## Grupos indígenas de México



## ANALFABETISMO

La mayor parte de la población indígena, representa elevados porcentajes de analfabetismo, el 38.4 por ciento entre los mayores de 15 años de edad contra un 12.4 por ciento a nivel nacional. Así como una fuerte inasistencia escolar en niños y jóvenes de los 5 a 14 años.

## MIGRACION

La población indígena censalmente registrada es predominantemente rural, más del 69.6 por ciento de los indígenas viven en municipios rurales. Las grandes ciudades, especialmente la de México, son las receptores más importantes de inmigrantes indígenas.

En los estados donde se registró más migración fue: Monterrey, Guadalajara, las ciudades fronterizas del Norte del país y el área metropolitana de la ciudad de México, la cual concentra el mayor monto de la población indígena del país, calculándose que actualmente existe más de un millón de indígenas.

Respecto a las corrientes migratorias, éstas han ido creciendo en los últimos años, pudiendo decir, que la migración temporal de los indígenas como trabajadores agrícolas ha contribuido enormemente. En los últimos decenios no sólo la ciudad de México ha recibido un flujo constante de indígenas sino que también ha recibido una gran cantidad de refugiados indígenas sobre todo de Guatemala.

Los pueblos indígenas son un componente permanente, aunque de ninguna manera estático, se puede decir que no hay evidencias de que exista una tendencia a la disminución y mucho menos a una extinción de los mismos.

#### **ACTIVIDADES PRIMARIAS**

Cuando menos, el 70 por ciento de la población indígena, finca su subsistencia en las actividades primarias, teniendo estrecha relación con el territorio y sus recursos.

La mayor parte de los indígenas involucrados en las actividades primarias practican la agricultura tradicional orientada a la obtención de alimentos y productos para el autoabasto, aunque también concurren al mercado de productos alimentarios con una proporción de su producción.

Con frecuencia, la agricultura tradicional agrega el cultivo de algunos productos comerciales destinados a obtener dinero entre los que destaca por su importancia, el café. A este se agregan otros como son: cacao, vainilla, amaranto, nopal y maguey. A esta práctica de la agricultura tradicional también se agregan la recolección de fibras textiles, alimentos silvestres, materias primas, plantas medicinales, que son vendidas en los mercados.

La cría de animales en el solar, la apicultura y la pesca, son actividades también realizadas en menor escala, de las que también se obtiene recursos.

## **SALUD**

Debido a los problemas de comunicación, acceso e insalubridad, la cobertura de atención médica es insuficiente en las comunidades indígenas, por lo que muchas enfermedades controlables y hasta erradicadas en el territorio, ocurren en esas comunidades, como por ejemplo, el cólera.

### **LA MEDICINA TRADICIONAL**

Amplios sectores de la población mexicana, en particular los indígenas utilizan la medicina tradicional para atender su salud. Dicha medicina, es un sistema de conocimientos, creencias y prácticas destinadas a la prevención y curación de las enfermedades. Esta medicina, es ejercida por un conjunto de terapeutas socialmente reconocidos como curanderos, hueseros, hierberos y parteras entre otros.

No obstante el gran éxito que ésta tiene, se desenvuelve en condiciones de desventaja por lo que las modificaciones al Artículo Cuarto pueden significar un reconocimiento a la medicina tradicional como componente esencial de la cultura de los pueblos indios.

Aunque poco sabemos de los orígenes de la medicina tradicional, si podemos decir que nos ha acompañado tanto en el pasado como en el presente, formando así una parte importante en nuestra cultura.

Como dato de gran relevancia, podemos decir, que antes de la conquista, los médicos indígenas ocupaban un lugar principal dentro de la sociedad al ser considerados los mejores médicos.

Hoy en nuestros días, a pesar de que amplios sectores de la población mexicana, utilizan la medicina tradicional para atender sus problemas de salud, ésta se desenvuelve en condiciones de desventaja, por no ser reconocida por lo cual las organizaciones indígenas tradicionales proponen la elaboración del Programa Nacional de la Medicina Indígena tradicional con su respectivo reconocimiento.

El 15 de agosto de 1992, durante la Clausura del II Congreso Nacional y Primer Encuentro Continental de Médicos Tradicionales Indígenas, fue presentada para su aprobación "la declaración de la ciudad de México, sobre la medicina tradicional indígena", documento que contiene las resoluciones adoptadas durante las sesiones de trabajo, la "declaración..." fijó como una de las tareas prioritarias a concretar en el futuro inmediato, la elaboración del Programa Nacional de la Medicina Indígena Tradicional 17/, así el 21 de agosto, una delegación de médicos indígenas, hizo entrega de la mencionada declaración al C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari y ratificó la necesidad de contar con el Programa Nacional.

En consecuencia, el Programa Nacional de la Medicina Indígena Tradicional recogió las ideas principales de los médicos indígenas tradicionales expresados en diferentes foros, programas y proyectos.

---

17/ Consejo Nacional de Médicos Indígenas Tradicionales, Programa Nacional de Medicina Indígena Tradicional, México, 1992.

Una vez recibida la declaración de la ciudad de México sobre la medicina tradicional indígena, el Presidente de la República, anunció que se incluirían párrafos sobre la medicina tradicional en la Ley Reglamentaria del Artículo Cuarto Constitucional.

Dentro de las propuestas del programa se encontraban las siguientes:

- 1.- Que se incluyan los párrafos sobre medicina tradicional en la Ley reglamentaria del Artículo Cuarto Constitucional.
- 2.- Que se estudie una posible modificación a la Ley General de Salud.
- 3.- Que se difunda entre las instituciones el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en lo relativo a la salud.
- 4.- Que se permita el desplazamiento de las plantas medicinales aún aquellas prohibidas siempre y cuando sean utilizadas con propósitos curativos por los médicos tradicionales.

### III.2 ANTECEDENTES HISTORICOS

La importancia de conocer a los pueblos indios deriva de una gran cantidad de indígenas que desde la conquista hasta nuestros días han sido víctimas de una serie de desventajas e injusticias frente a los demás miembros de la sociedad.

Es a partir de 1942, donde los indios se ven sometidos por los españoles en el momento de la invasión, emprendiendo primero una guerra contra ellos, una esclavitud, la destrucción de poblaciones enteras por la vía del genocidio, un fuerte régimen de trabajo a que fueron sometidos hasta un aislamiento socio-cultural. 18/

Durante el régimen colonial, la población indígena fue colocada en una situación de explotación, subordinación y desigualdad, es en este momento donde se ven sometidos a aceptar normas jurídicas que reglamentarían desde ese momento sus vidas.

El movimiento de independencia de 1810 - 1821, trajo consigo una serie de ideas de libertad, igualdad e incluso liberando a los indios de ciertos tributos, aboliendo leyes de esclavitud y promulgando una serie de documentos que de alguna manera mejorarían la situación de los pueblos pero que por otro lado, pondrían en

---

18/ Cfr. Díaz Polanco Héctor, Derechos Indígenas y Autonomía, Crítica Jurídica. Núm. 11, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

desigual condición a los indígenas. Es aquí donde surge fuertemente el caciquismo, siendo el nudo desde el cual se entretajan las más variadas formas de explotación, aprovechando todas las ventajas derivadas de la diferencias culturales.

La revolución de 1910 tuvo una participación indígena limitada, aunque recogió las demandas de los indígenas, restituyéndoles a éstos las tierras que les habían sido injustamente despojadas. 19/

Hoy en día, después de 500 años de la invasión, la situación indígena sigue siendo crítica, no pudiendo todavía hallar fórmulas jurídicas, económicas, políticas, etc. que permitan al indígena gozar de libertad, de justicia y de igualdad.

Por otro lado, han surgido una serie de instituciones públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles entre otras que de alguna manera se encuentra conscientes de la situación de injusticias y desventajas en que viven los pueblos indios así como de sus demandas.

---

19/ Stavenhagen, Rodolfo, Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina, El Colegio de México, Ed. El Colegio de México, 1988, p.p. 300-302.

### III.3 CONDICION SOCIO-ECONOMICA Y CULTURAL DEL INDIGENA

Existe una estrecha relación entre la población indígena y los índices de pobreza y marginación; más de un 70 por ciento de la población habita en las zonas rurales.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, establece que "son las zonas rurales, las que concentran el grueso de la población en condiciones de extrema pobreza" estas zonas se ubican en las zonas montañosas de difícil acceso que parte de Chiapas y pasan por Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del estado de México, Hidalgo y Tlaxcala continuando por Michoacán, zonas de Nayarit, Durango y Chihuahua por un lado y por el otro, las huastecas y la zona desértica del país. Este "espinazo de pobreza coincide ampliamente con las zonas de mayor densidad indígena".<sup>20/</sup>

De acuerdo con el Censo de CONAPO, los estados con mayor índice de marginalidad son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas, Veracruz, San Luis Potosí, Puebla y Michoacán, enlistados de mayor a menor grado de marginación.

---

<sup>20/</sup> El Combate a la Pobreza, op. cit., p.33.

La condición de pobreza en que viven los indígenas, no es sólo en el medio rural, sino también en la ciudad, las llamadas "ciudades perdidas", con cuartos rentados y carentes de servicios, en donde la marginación y la discriminación los afecta de diversas formas, ocultando la mayoría de las veces su identidad indígena.

La desigualdad que se manifiesta especialmente entre los indígenas y se hace patente en todas y en cada una de las relaciones que vinculan a los pueblos indígenas con otros sectores de la sociedad, se expresa tanto en las relaciones de poder político como en las de orden económico, ideológico y cultural.

En todas se puede constatar la presencia de intermediarios, "caciques" que monopolizan y controlan en alguna medida los vínculos entre las comunidades indígenas y los circuitos nacionales, ya sean bienes materiales, los culturales e incluso información.

Asimismo, la acción pública, es un factor poderoso, respecto de los pueblos indígenas, siendo muchas veces insuficiente, e incompleto.

### LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

La organización social de los pueblos indígenas ha respondido a las injusticias fortaleciendo sus lazos internos de manera solidaria. Dicha organización ha significado el avanzar unidos, dentro de una condición de pobreza desempeñando un papel central en la extensión de algunos servicios públicos como son la construcción de escuelas, caminos rurales y edificios públicos. Así como la

electrificación entre otros que no hubiera sido posibles sin la participación y aportación económica de las organizaciones tradicionales, que reunieron fuerza de trabajo y en algunos servicios como la electrificación, capital efectivo para complementar los insuficientes recursos públicos asignados a la realización de esos trabajos.

Asimismo, podemos decir, que de esta organización social han surgido nuevas formas que buscan enfrentar problemas específicos como las organizaciones de productores indígenas, que han asumido el manejo de los recursos y la gestión de la producción. De esta manera, han surgido en los últimos años una serie de organizaciones indígenas que emanan demandas, propuestas, proyectos entre otros.

#### **ORGANIZACION FAMILIAR DEL INDIGENA**

Las familias indígenas son patriarcales y existen grandes lazos de cohesión entre los miembros, los matrimonios son prolíferos pero la excesiva mortalidad infantil hacen que sobrevivan pocos hijos, siendo que el término medio entre las familias sea de cinco. Respecto al matrimonio, éste se da entre los 12 y los 16 años, aproximadamente.

#### **ORGANIZACION POLITICA DEL INDIGENA**

Siendo los indios considerados como ciudadanos mexicanos, la organización política que se deriva de nuestras leyes alcanza a estas

poblaciones de manera que de acuerdo con la categoría de los pueblos indígenas, se encuentran presidentes municipales, agentes municipales, comisarios, y demás autoridades; sin embargo, en la mayoría de las tribus, encontramos autoridades tradicionales, que constituyen el verdadero gobierno interior de cada una y de cada pueblo. Dichas autoridades están representadas por consejos de ancianos, juntas principales, por gobernadores, generales, capitanes, etc.

Las autoridades indígenas se encargan de impartir justicia en asuntos administrativos interviene en los matrimonios y en general en todos los asuntos que atañen individual y colectivamente a la comunidad, siendo muchas veces los intermediarios entre el pueblo y las autoridades legales.

## RELIGION

Para los indios, la religión llena su vida psíquica, regulando relaciones sociales e interviniendo en todos sus actos.

En materia económica, en algunas comunidades, es altamente perjudicial, pues una de las partidas principales del presupuesto de egresos de los indios la constituye el pago de los servicios religiosos, lo que obliga al indio a sacrificar la satisfacción de imperiosas necesidades, con perjuicio de su salud y de su comodidad para cumplir con las exigencias de la iglesia, como en el caso de enfermedades, no recurren a las autoridades sanitarias, sino que gastan su dinero en limpias, en exorcismos, etc.

Entre los pueblos indígenas, existe un politeísmo y un dualismo, pues según las ideas religiosas de los indios, el mundo es poblado de seres o espíritus del bien y del mal, que luchan constantemente, siendo unos protectores del hombre y otros enemigos. Así de tal manera, los fenómenos físicos y biológicos son regulados por Dios, por los santos, por demonios.

La agricultura, la caza, la guerra, la lluvia, la salud imponen la necesidad de disponer de un dios que directamente se ocupa de cada uno de estos aspectos, ya que lo indefenso del hombre ante los elementos naturales lo hace buscar la fuerza de lo que carece, precisamente en lo sobrenatural.

Destruídos y desterrados sus dioses por los conquistadores, se acogió el indígena a la nueva religión impuesta por el régimen colonial pero no habiendo asimilado sus conceptos abstractos, la deformó, sustituyendo sus antiguos dioses con el dios y los santos de la religión católica.

### **III.4 PRINCIPALES DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDIOS**

En nuestro país, existen una serie de demandas de los pueblos indígenas, que van desde justicia, salud y bienestar, educación, cultura, infraestructura, financiamiento e inversión productiva; pero el motivo de análisis para nosotros será la de JUSTICIA.

#### **JUSTICIA**

El mayor reclamo de los pueblos indígenas es el de justicia, dicha demanda tiene un sentido amplio y se refiere al acceso en términos igualitarios a la jurisdicción del estado mexicano. Reclaman una honesta, eficaz impartición de justicia que garantice el respeto a las garantías individuales y sociales, así como el reconocimiento a su especificidad étnica y a su cultura, exigen justicia que les permita superar la desigualdad que los afecta y reclaman la igualdad que las leyes afirman y que la realidad contradice con frecuencia.

En términos jurídicos específicos, la demanda por justicia de los pueblos indígenas se concentra en los campos penal, agrario y laboral principalmente; estas demandas van desde exigir que en el censo no discrimine y subestime a la población india; que se eleven a rango constitucional las sanciones a delitos de genocidio y etnocidio; que los indios sean juzgados por autoridades de su misma comunidad india y en lengua materna; que en materia de legislación se reformen los artículos 14 y 15 constitucionales para impedir que

se amparen los pequeños propietarios en contra de las acciones de dotación o restitución a los pueblos indios; que se reduzca la extensión de propiedad privada inafectable que actualmente es de 100 has; que se reconozca personalidad jurídica a los pueblos indios; que el derecho consuetudinario no se legisle, sólo se reconozca constitucionalmente; que se hagan modificaciones al artículo 25 Constitucional a fin de que el estado promueva el desarrollo de comunidades indígenas; agregar al artículo 123 una fracción que aborde los problemas de la tierra y malas condiciones de contratación de los trabajadores indígenas.

Respecto a las organizaciones indígenas, éstas estructuraron propuestas para una adición o reforma constitucional que implicará el reconocimiento de su autonomía, sus formas de gobierno y derechos sobre territorio; reconocimiento de sus tradiciones históricas y culturales, el uso pleno de sus tierras, comunales o ejidales y el libre uso de sus lenguas, culturas, tradiciones y formas particulares de vida.

Asimismo, podemos decir, que la mayor parte de las demandas de los grupos indígenas están directamente vinculadas con su entorno territorial y específicamente con la tierra. 21/

---

21/ Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (1991-1994), op. cit., p. 30.

## **CAPITULO IV**

### **SITUACION JURIDICA DEL INDIGENA EN MEXICO**

#### **IV. LA PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS EN MEXICO**

##### **GENERALIDADES**

La procuración o administración de justicia, entendida y contemplada como la organización y el gobierno de los tribunales, cuyo objetivo esencial es la impartición de justicia, aplicada a todos los gobernados, dentro de un gobierno que se sustente como democrático, resulta ser hoy en día, una utopía y una aspiración.

La principal función del estado, como organización política, es la de administrar justicia y en su mejoramiento debemos participar todos los sectores de la sociedad. En nuestro país, se han creado diversos órganos jurisdiccionales para la administración de justicia, no sólo en el ámbito del poder judicial, sino en el ejecutivo y legislativo.

Respecto del indígena mexicano, éste padece de los más bajos niveles de desarrollo, inseguridad, injusticia, que junto con la ausencia de instrumentos jurídicos congruentes con sus necesidades así como órganos jurisdiccionales, capacitados y adecuados al justiciable, tiene que someterse a la jurisdicción general del país.

Durante la presente administración presidencial, ha existido una enorme preocupación por los grupos indígenas, especialmente por la

situación de desigualdad e injusticia a que se enfrentan. Por lo que es necesario considerar y evaluar el régimen jurídico del indígena especialmente, para que de alguna manera tenga un trato igual justo, dentro de la sociedad.

Antes de exponer lo relativo a la impartición de justicia, es menester dar una definición de lo que es justicia. Por justicia entendemos "aquel principio moral por el cual las acciones humanas siguen la verdad, el respeto a los demás y el reconocimiento de dar a cada quien lo que le toca o le pertenece", 28/ Y por acceso a la justicia como "la garantía fundada sobre el principio de igualdad sustancial y real, por un lado, y el correcto funcionamiento de la administración de justicia por el otro, lo que se traduce, enmarcados en la problemática de los indígenas (y pobres en general) en la eliminación de los efectos de la ignorancia en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, bien ante y a través de los organismos institucionales de resolución de las controversias judiciales, bien en la instauración de instancias extrajudiciales o de justicia coexistencial que rindan eficaces dichos derechos (ubicados estos dos últimos en lo que se conoce como administración de justicia)". 29/

---

28/ Hernández Martínez, María del Pilar, El Acceso a la Justicia en México, Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p. 55.

29/ *ibid.*, p. 56.

Por otro lado, podemos decir, que el formalismo jurídico de nuestro ordenamiento, se considera como factor de obstrucción, respecto del indígena en vía de comprensión de sus propios derechos y en la vía procedimental, respecto a la defensa de los mismos ante los órganos, ocurriendo ésto ya sea a nivel individual como a nivel colectivo, teniendo una escasa posibilidad de obtener una justicia pronta y expedita, así como una tutela efectiva de sus intereses y derechos.

Algunos de los factores que contribuyen a que los indígenas no logren un adecuado acceso a la justicia son los siguientes:

- 1.- La dispersión geográfica de las comunidades indígenas.
- 2.- La nula o escasa comprensión del castellano (lengua nacional), predominando la mayor parte de las veces su lengua natal.
- 3.- La existencia de un derecho consuetudinario propio de los pueblos indígenas como sistema jurídico. Asimismo, se enfrentan, no solamente con los problemas de subsistencia, sino también a una doble normatividad derivada de su propio pasado, de la que a continuación me referiré por considerarla de gran importancia.
- 4.- El surgimiento de la ignorancia de la ley como consecuencia de lo anteriormente dicho.

## Derecho Consuetudinario

Son varias las razones por las cuales es importante estudiar y conocer el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, ya que es considerado como una parte integral de la estructura social y de la cultura de un pueblo además porque junto con la lengua, constituye un elemento básico de la identidad étnica de un pueblo, nación o comunidad.

Por derecho consuetudinario, entendemos "un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distinto del derecho positivo vigente en un país determinado". 30/

El término derecho consuetudinario no es aceptado universalmente, hay quienes prefieren hablar de costumbre jurídica o legal o sistema jurídico alternativo, por una parte la ciencia jurídica, acepta que la costumbre es una fuente del derecho y por otra parte, lo que caracteriza al derecho consuetudinario es precisamente que se trata de un conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por una colectividad. A diferencia de leyes escritas que emanan de una autoridad política constituida y cuya aplicación está en manos de esta autoridad, que generalmente es el estado.

El conflicto entre derecho positivo y derecho consuetudinario afecta la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

---

30/ Stavenhagen Rodolfo, Entre la Ley y la Costumbre, México, ed., El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, p. 29

Uno de los problemas más frecuentes, a los que se enfrentan quienes administran justicia en las zonas indígenas, es el desconocimiento de las leyes por parte de los indígenas. Por lo que la aplicación de la máxima "el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento" conduce con frecuencia a grandes injusticias, de ahí que quienes se preocupan más por la justicia que por la aplicación rígida de las leyes reconocen la necesidad de dar flexibilidad a su aplicación en numerosas legislaciones penales. La aplicación rígida de las leyes cuando éstas no son comprendidas sino inclusive ignoradas, y el considerar al indígena incompetente o incapaz, es cometer una violación a los derechos humanos.

El desconocimiento de la ley es un camino de dos vías, de hecho los legisladores nacionales y los administradores de la justicia, a nivel local también desconocen, del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, surgiendo un gran problema, el choque entre dos sistemas, entre dos concepciones diferentes.

#### Principales ámbitos del derecho consuetudinario indígena

- 1.- Tradicionalmente entre los pueblos indígenas la tierra es propiedad colectiva de la comunidad, lo que constantemente ha traído problemas con el concepto de propiedad privada. La legislación mexicana, reconoce la propiedad colectiva de las comunidades, aunque no se refiera específicamente a sus características étnicas, por lo que la aplicación indiscriminada de la legislación estatal en materia de propiedad de la tierra puede conducir a conflictos con las concepciones tradicionales

sobre propiedad agraria que prevalecen entre los pueblos indígenas y tener por resultado la violación de los derechos colectivos e individuales.

En segundo lugar, el concepto de propiedad colectiva o comunal del grupo étnico muchas veces choca con lo que el estado nacional, reclama para sí bajo forma de terrenos nacionales, baldíos, etc., negando así derechos ancestrales de las etnias indígenas sobre terrenos ocupados pacíficamente de tiempos remotos.

2. En materia penal, en muchas ocasiones nos encontramos que con frecuencia lo que la ley nacional tipifica como un delito no lo es para una comunidad indígena, o por el contrario, una infracción social sujeta a castigo en una comunidad indígena puede no ser reconocido como tal por la legislación penal vigente, como ejemplo del primer tipo, es actualmente la legislación sobre producción, distribución y consumo de sustancias estupefacientes, generalmente reprimida, tanto a nivel nacional como internacional, sin embargo para millones de indígenas, la producción y consumo de ciertas plantas psicotrópicas forma parte de su cultura y sus prácticas sociales tradicionales, tal es el caso de los hongos alucinógenos en nuestro país.

Como ejemplo del segundo, podemos referir a la "brujería", aceptada y sancionada como actividad antisocial en

numerosas comunidades indígenas pero que generalmente no es reconocida como delito (ni siquiera su existencia es admitida) en las legislaciones nacionales. En la práctica nos encontramos con numerosos casos de homicidios cometidos por brujería, que son sancionados por el derecho penal nacional pero admitidos como forma de hacer justicia o legítima defensa en una comunidad.

3.- Procedimientos de administración de justicia:

Una serie de estudios se han llevado a cabo, sobre la manera en que las comunidades indígenas, imparten justicia, detectándose que la justicia de tipo occidental busca "castigar al culpable", mientras que en las comunidades indígenas, se busca reconciliar y llegar a un compromiso entre las partes, tratando de conservar la armonía en el grupo en las comunidades indígenas, el juzgado o tribunal, con frecuencia es ajeno a las costumbres y valores de las mismas comunidades, en cambio la autoridad política tradicional (un consejo de ancianos) puede funcionar en muchos casos como intermediario.

Asimismo, cuando existen diferentes niveles de administración de justicia, a los que pueden acudir los interesados, de acuerdo con las normas tradicionales de la comunidad y cuando hay conflictos entre miembros de la propia comunidad indígena, los afectados generalmente prefieren utilizar las instituciones propias, es decir, el derecho consuetudinario, en cambio cuando se presenta un

conflicto entre indígenas y no indígenas, entonces se utilizan de preferencia las instituciones nacionales. Por la cantidad de abusos a que están expuestos los indígenas, podemos decir que los indígenas tienden a evitar, cuando les es posible acudir a los tribunales de los mestizos o ladinos, pero también existen casos en los que se busca acudir a los tribunales con el objeto de mantener vivo un conflicto o bien porque alguna parte en conflicto cree obtener una ventaja procediendo de esta manera.

#### El doble régimen normativo de las comunidades indígenas.

Los pueblos indios, se enfrentan cotidianamente no solo a sus problemas de subsistencia, sino se enfrentan a una doble normatividad, producto de su pasado histórico y la generada por el órgano legislativo del país, estado o nación al que pertenecen.

La incompatibilidad en sus normas ancestrales con la legislación de su país ha propiciado agudos e interminables conflictos que generan inseguridad jurídica e injusticias llegando inclusive a la destrucción de comunidades.<sup>31/</sup>

---

<sup>31/</sup> Ponce de León, Armenta, El Doble Régimen Normativo de las Comunidades Indígenas y los Problemas que genera, Aspectos nacionales e internacionales de derecho indígena, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B. Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales, núm. 24, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p.p. 91-92.

En nuestro país se ha venido pugnando por que sus prácticas sean reconocidas y respetadas, de tal manera que en la constitución política, en el artículo 4o. 32/, se hace ya mención de que "la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social..."

---

32/ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4o.

## IV.2 LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

Una de las grandes luchas que ha tenido el hombre a lo largo de todos los tiempos, ha sido la de lograr su libertad, igualdad y justicia, plasmadas en las leyes bajo el nombre de "los derechos humanos". Como antecedentes históricos de éstos, podemos mencionar una serie de documentos de gran relevancia como la carta magna en Inglaterra. La declaración de derechos del buen pueblo de Virginia en los Estados Unidos de Norteamérica y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, significando éste, el documento de mayor relevancia.<sup>33/</sup>

Por "derechos humanos", se entiende "el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidos o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social. <sup>34/</sup>

Dentro de la diversas clasificaciones que se le ha dado a los derechos humanos, podemos decir que se dividen en: derechos de la primera generación: civiles y políticos, ya que fueron los primeros derechos formulados por el movimiento de la revolución francesa.

---

<sup>33/</sup> Navarrete, Tarcisio M. (Et.al), Los Derechos Humanos al Alcance de Todos, México, ed. Diana, 1992. p. 15

<sup>34/</sup> Ibid., p. 19.

El segundo grupo de derechos; derechos económicos, sociales y culturales llamados también derechos de la segunda generación y los derechos de la tercera generación, los cuales se promovieron más claramente a partir de los años sesenta y dentro de los cuales se inscriben los derechos de los pueblos indios. Así en el año de 1966, las Naciones Unidas, mencionaron en sus pactos internacionales los derechos al "desarrollo y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos".

Como antecedentes históricos de los derechos humanos de los pueblos indios, encontramos sus orígenes en la constitución francesa del 4 de noviembre de 1848, dictada en medio del fervor popular por la república social, insistiéndose en los principios de libertad, igualdad y fraternidad. En nuestro país, con la Revolución Mexicana, con las luchas campesinas, con el ideario político de Zapata, se plasman los principios del llamado derecho social. Sin duda, los aportes mexicanos sobre derechos humanos de los pueblos indios, son innegables tanto en materia agraria, en seguridad social y en materia laboral.

En los últimos años, los llamados derechos de los pueblos indios han cobrado una importancia cada vez mayor dentro del derecho internacional, por lo que una serie de organismos e instituciones han aparecido haciendo esfuerzos por los derechos de los pueblos indios.

## ORGANISMOS NACIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

- El Instituto Nacional Indigenista.
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- La Academia Mexicana de Derechos Humanos.

## ORGANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- La Comisión Internacional de Derechos Humanos.
- La Organización de los Estados Americanos.
- La Organización de las Naciones Unidas.
- La Organización Internacional del Trabajo.
- Amnistía Internacional. 35/

Asimismo, es importante mencionar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales que se han hecho presentes en la elaboración y propuestas sobre una declaración universal de los derechos universales de los pueblos indígenas, a nivel de la ONU en Ginebra la cual anexo.

---

35/ Ordóñez, Cluentes, José Emilio, Derechos Humanos de los Pueblos Indios, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLII, Núms. 185-186, p.p. 175-178.

**DECLARACION UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.**  
(Documento preparatorio presentado por el Grupo de Trabajo)

**Parágrafos preambulares:**

- 1.- Afirmando que todos los pueblos indígenas son libres e iguales en dignidad y derechos de acuerdo con las normas internacionales, y reconociendo el derecho de todos los individuos y pueblos a ser distintos, a considerarse distintos y ser respetados como tales.
- 2.- Considerando que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, lo cual constituye el patrimonio común de la humanidad.
- 3.- Convencidos de que todas las doctrinas, políticas y prácticas de superioridad racial, religiosa, étnica o cultural son científicamente falsas, legalmente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas.
- 4.- Preocupados de que los pueblos indígenas han sido frecuentemente privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, teniendo como resultado el desahucio de tierras, territorios y recursos, así como pobreza y marginalización.
- 5.- Celebrando el hecho de que los pueblos indígenas se están organizando para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión donde quiera que ocurran.
- 6.- Reconociendo la urgente necesidad de promover y respetar los derechos y características de los pueblos indígenas que se originan en su historia, filosofía, culturas, tradiciones espirituales y otras, así como en sus estructuras políticas, económicas y sociales, especialmente sus derechos a tierras, territorios y recursos.
- 7.- Reafirmando que los pueblos indígenas, en el ejercicio de sus derechos deberían verse libres de discriminación adversa de todo tipo.
- 8.- Respaldao los esfuerzos para consolidar y fortalecer las sociedades, culturas y tradiciones de los pueblos indígenas, a través de su control sobre procesos de desarrollo que afecten a ellos o a sus tierras, territorios y recursos.
- 9.- Enfatizando la necesidad de la desmilitarización de las tierras, territorios de los pueblos indígenas, lo que contribuirá a la paz, la comprensión y las relaciones amistosas entre todos los pueblos del mundo.
- 10.- Enfatizando la importancia de dar especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres, jóvenes y niños indígenas.
- 11.- Convencidos de que los pueblos indígenas tiene el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en los cuales viven, en un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos.
- 13.- Anotando que los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos afirman la fundamental importancia del derecho a la autodeterminación, así como el derecho de todos los seres humanos a procurar su desarrollo material, cultural y espiritual en condiciones de libertad y dignidad.

- 14.- Teniendo en cuenta que nada en esta Declaración pueda ser usado como excusa para negar a cualquier pueblo su derecho a la autodeterminación.
- 15.- Llamando a los Estados a cumplir e implementar efectivamente todos los instrumentos internacionales aplicables a los pueblos indígenas.
- 16.- Solemnemente proclama la siguiente Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Parágrafos operativos:

PARTE I

- 1.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación, de acuerdo con la ley internacional. En virtud de este derecho, determinan libremente su relación con los Estados en los cuales viven, en un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos, y libremente procuran su desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y dignidad
- 2.- Los pueblos indígenas tienen el derecho de ser libres e iguales a todos los otros seres humanos en dignidad y derechos, y de ser libres de distinción o discriminación adversa de cualquier tipo basada en su identidad indígena.

PARTE II

4. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a existir en paz y seguridad como pueblos distintos y ser protegidos contra el genocidio, así como los derechos individuales a la vida, integridad física y mental, libertad y seguridad de la persona.
5. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de mantener y desarrollar sus características e identidades étnicas y culturales distintas, incluyendo el derecho a la autoidentificación.
- 6.- Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de ser protegidos del genocidio cultural, incluyendo la prevención y la indemnización por:
  - a) cualquier acto que tenga el objetivo o el efecto de privarlos de su integridad como sociedades distintas, o de sus características o identidades culturales o étnicas;
  - b) cualquier forma de asimilación o integración forzosa;
  - c) desahucio de sus tierras, territorios o recursos;
  - d) imposición de otras culturas o formas de vida;
  - e) cualquier propaganda dirigida en contra de ellos.
- 7.- Los pueblos indígenas tienen el derecho de revivir y practicar su identidad y tradiciones culturales, incluyendo el derecho a mantener, desarrollar y proteger las pasadas, presentes y futuras manifestaciones de sus culturas, tales como los sitios y estructuras arqueológicas e históricas, objetos, diseños, ceremonias, tecnología y obras de arte, así como el derecho a la restitución de la propiedad cultural, religiosa y espiritual quitadas a ellos sin su libre e informado consentimiento o en violación a sus propias leyes.
- 8.- Los pueblos indígenas tienen el derecho de manifestar, practicar y enseñar sus propias tradiciones espirituales y religiosas, costumbres y ceremonias; el derecho al uso y control de objetos ceremoniales; y el derecho a la repatriación de restos humanos.

- 9.- Los pueblos indígenas tienen el derecho de revivir, usar, desarrollar, promover y transmitir a las futuras generaciones sus propios lenguajes, sistemas de escritura y literatura, y designar y mantener el nombre originales de comunidades, lugares y personas. Los estados tomarán medidas para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y ser entendidos en los procedimientos políticos, legales y administrativos, cuando sea necesario, a través de la provisión de intérpretes y otros medios efectivos.
- 10.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a todas las formas de educación, incluyendo el acceso a la educación en sus propias lenguas, y el derecho de establecer y controlar sus propios sistemas educacionales e instituciones. Los recursos serán provistos por el Estado para estos propósitos.
- 11.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la dignidad y diversidad de sus culturas, historias, tradiciones y aspiraciones reflejadas en todas las formas educación e información públicas. Los Estados tomarán medidas efectivas para eliminar los prejuicios y fomentar la tolerancia, entendimiento y buenas relaciones.
- 12.- Los pueblos indígenas tienen el derecho al uso y acceso a todas las formas de medios masivos de difusión en sus propias lenguas. Los Estados tomarán medidas efectivas para lograr este fin.
- 13.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a una adecuada asistencia financiera y técnica por parte de los Estados y, a través de la cooperación internacional, procurar libremente su propio desarrollo económico, social y cultura, y para el goce de los derechos contenidos en esta Declaración.

(Parágrafo operativo a ser numerado)

Nada en esta Declaración puede ser interpretado como implicando para cualquier Estado, grupo o individuo el derecho a emprender cualquier actividad o realizar cualquier acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas o a la Declaración de Principios de Derechos Internacional sobre Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados de Acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas.

PARTE III

- 14.- Los pueblos indígenas tiene el derecho a mantener su distintiva y profunda relación con sus tierras, territorios y recursos, los cuales incluyen el total ambiente de la tierra, agua, aire y mar, que ellos han tradicionalmente ocupado o usado de otra manera.
- 15.- Los pueblos indígenas tiene el derecho colectivo e individual a poseer, controlar y usar las tierras y territorios que ellos han tradicionalmente ocupado o usado de otra manera. Esto incluye el derecho al plena reconocimiento de sus propias leyes y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el manejo de recursos, y el derecho a medidas estatales efectivas para prevenir cualquier interferencia o abuso de estos derechos.
- 16.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la restitución, o en la medida en que esto no sea posible, a una justa o equitativa compensación por las tierras y territorios que les hayan sido confiscadas, ocupadas, usadas o dañadas sin su libre e informado consentimiento. A menos que se acuerde libremente otra cosa por los pueblos concernientes, la compensación tomará preferiblemente la forma de tierras y territorios de calidad, cantidad y estatus legal al menos iguales que aquellos que fueron perdidos.

- 17.- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la protección de su ambiente y la productividad de sus tierras y territorios, y el derecho a asistencia adecuada incluyendo cooperación internacional para este fin. A menos que otra cosa se acuerde libremente por los concernientes, las actividades militares y el almacenamiento o desecho de materiales peligrosos no tendrán lugar en sus tierras y territorios.
- 18.- Los pueblos indígenas tiene el derecho a medidas especiales de protección, como propiedad intelectual, de sus manifestaciones culturales tradicionales, como la literatura, diseños, cultos, medicinas y conocimiento de las propiedades útiles de la fauna y de la flora.

(Parágrafos operativo a ser numerado)

Ninguno de los pueblos indígenas podrán en ningún caso ser privados de sus medios de subsistencia.

Parágrafos operativos revisados por Presidente/Informante:

#### PARTE IV

- 18.- "El derecho a mantener y desarrollar dentro de sus áreas de tierras y otros territorios sus estructuras económicas, instituciones y modos de vida tradicionales, a tener aseguradas sus estructuras económicas y modos de vida tradicionales, a tener asegurado el disfrute de sus propios medios de subsistencia tradicionales, y de dedicarse libremente a sus actividades económicas tradicionales y otras, incluyendo la caza, pesca de agua dulce y salada, pastoreo, recolección, tala de árboles y cultivos, sin discriminación adversa. En ningún caso puede un pueblo indígena ser privado de sus medios de subsistencia. Tienen el derecho a una justa y equitativa compensación si han sido así privados."
- 19.- "El derecho a medidas estatales especiales para el mejoramiento inmediato, efectivo y continuo de sus condiciones sociales y económicas, con su consentimiento, que refleje sus propias prioridades."
- 20.- "El derecho a determinar, planificar e implementar todos los programas de salud, vivienda y otros programas sociales y económicos que los afecten, y en la medida de los posibles desarrollar, planificar e implementar tales programas a través de sus propias instituciones."

#### PARTE V

- 21.- "El derecho a participar en un ple de igualdad con todos los otros ciudadanos y sin discriminación adversa en la vida política, económica, social y cultural del Estado y de tener su carácter específico debidamente reflejado en el sistema legal y en las instituciones políticas, socioeconómicas y culturales, incluyendo en particular una adecuada consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas.
- 22.- "El derecho a participar plenamente a nivel Estatal, a través de representantes electos por ellos mismos, en la toma de decisiones y la implementación de todos los asuntos nacionales e internacionales que puedan afectar sus derechos, vida y destino.
  - (b) El derecho de los pueblos indígenas a participar, a través de procedimientos apropiados, determinados en conjunción con ellos, en la concepción de leyes o medidas administrativas que les puedan afectar directamente y de obtener su libre e informado consentimiento a través de la implementación de dichas medidas. Los Estados tienen el deber de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos."

- 23.- "El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relativas a sus propios asuntos internos y locales, incluyendo la educación, información, medios de difusión, cultura, religión, salud, vivienda, bienestar social, actividades económicas y administrativas de tierras y recursos y el medio ambiente, así como gravámenes impositivos internos para financiar estas funciones autónomas".
- 24.- "El derecho a decidir sobre las estructuras de sus instituciones autónomas, selección de los miembros de dichas instituciones de acuerdo a sus propios procedimientos, y determinar los miembros de los pueblos indígenas concernientes para estos propósitos; los Estados tienen el deber, donde así lo deseen los pueblos concernientes, de reconocer dichas instituciones y sus miembros a través de los sistemas legales e instituciones políticas del Estado."
- 25.- "El derecho a determinar las responsabilidades de los individuos con sus propias comunidades, coherentes con los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos."
- 26.- "El derecho a mantener y desarrollar contactos, relaciones y cooperaciones tradicionales, incluyendo intercambio cultural, social y comercial, con sus propios parientes y amigos a través de las fronteras estatales y la obligación del Estado a adoptar medidas para facilitar tales contactos."
- 27.- "El derecho a exigir que los Estados cumplan los tratados y otros acuerdos concluidos con los pueblos indígenas, y someter cualquier disputa que pudiera surgir en esta materia a cuerpos competentes, nacionales o internacionales."

#### PARTE VI

- 28.- "El derecho colectivo e individual de acceso y pronta decisión a procedimientos justos y mutuamente aceptables para resolver conflictos o disputas y cualquier infracción, pública o privada, entre los Estados y los pueblos, grupos o individuos indígenas. Estos procedimientos deberían incluir, como fuera apropiado, negociaciones, mediación, arbitraje, cortes nacionales, y revisión y mecanismos de apelación sobre derechos humanos, regionales e internacionales."

#### PARTE VII

- 29.- "Estos derechos constituyen las normas mínimas para la supervivencia y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo;
- 30.- "Nada en esta Declaración puede ser interpretado como implicando para cualquier Estado, grupo o individuos, el derecho a emprender cualquier actividad o realizar cualquier acto dirigido a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades aquí establecidos."

#### **IV.2.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS INDIOS**

Antes de mencionar algunos documentos sobre derechos humanos es necesario decir, que generalmente son considerados como leyes internacionales y que cómo tales deberán ser respetados por todos los gobiernos. Incluso si éstos no los han ratificado, por lo que los indígenas pueden ampararse ante estos instrumentos jurídicos internacionales para la defensa de sus derechos humanos. 36/

##### **LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.
- La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..
- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.
- Declaración de San José.
- El Convenio 169 de la OIT.

---

36/ Academia Mexicana de los Derechos Humanos, Manual de Documentos para la Defensa de los Derechos Humanos, México, 1989, p. 11.

#### **IV.2.1.1 EL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES 37/**

Al adoptar el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, la 76 Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, Junio 1989) observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, reconociendo sus aspiraciones al asumir el control de sus propias instituciones, de su forma de vida y de su desarrollo económico.

El nuevo convenio, que revisa normas anteriores de la OIT, especialmente el Convenio 107 (1957) se aplica a los pueblos indígenas de países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y a aquellos pueblos de países independientes considerados indígenas por su descendencia.

Los principios básicos del convenio son:

- a.- El respeto a las culturas, forma de vida y de organizaciones e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- b.- La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.

---

**37/** Daudler, Jorge, El derecho de los pueblos indígenas, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XLII. Núms. 185-186. UNAM. p.p. 182-184.

- c.- El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados; en otras palabras, ningún estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad que pueda afirmar un pueblo indígena o tribal.

La utilización del término "pueblos", en el nuevo convenio, responde a la idea de que no son "poblaciones" sino pueblos con identidad y organización propia.

Por otro lado, los gobiernos deberán asumir, con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad, deberán adoptarse medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y su medio ambiente. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo y discriminación. No deberá utilizarse ninguna fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades.

Al aplicar el convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en

Instituciones electivas y otros organismos. Asimismo, se reitera que los pueblos indígenas y tribales deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. En la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, 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. Dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural. Dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

El convenio refuerza las disposiciones que contenía el Convenio 107 respecto de la necesidad de que la legislación nacional y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Se deberá respetar, por ejemplo los métodos a los que estos pueblos recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus propios miembros.

Un aspecto especialmente importante del nuevo convenio es el capítulo sobre tierras, dicho convenio reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular los aspectos colectivos de esa relación, se reconoce el derecho de propiedad y de

posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. En los casos apropiados, se deberán tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente, comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

El convenio estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan, excepto cuando el traslado y la reubicación se considere necesario, siendo así, deberá efectuarse con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

El convenio incluye otros aspectos como la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, promoción de artesanías e industrias rurales, seguridad social y salud, educación, contactos y cooperación a través de las fronteras.

Al mismo tiempo, que se adoptó el nuevo convenio se aprobó por unanimidad una resolución que establece medidas a nivel nacional e internacional destinadas a apoyar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio.

Una vez iniciado el proceso de ratificación por parte de los estados miembros, al ratificar un convenio, un estado miembro se compromete a adecuar a las disposiciones contenidas en el convenio, asimismo, se compromete a informar periódicamente sobre su aplicación y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de la comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT.

El convenio fue ratificado por Noruega (junio de 1990), México (septiembre de 1990), Colombia (marzo de 1991), Bolivia (julio de 1991), doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los dos primeros estados fueron registrados. 38/

---

38/ Gómez, Magdalena, Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, México, Instituto Nacional Indigenista, 1991.

**IV.3        LOS PUEBLOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
"LA REFORMA AL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL"**

**IV.3.1     CONSIDERACIONES        PARA        MODIFICAR        LA  
CONSTITUCION**

El primer hecho, en el que se sustentó la propuesta de la Comisión fue en la pluralidad del pueblo mexicano, es decir, en la cantidad de etnias que existen; cada una con un idioma propio, costumbres, usos y culturas diferentes.

Por otro lado, la Comisión observó que la personalidad jurídica constitucional de las comunidades indígenas es parcial e incompleta, ya que sólo se hacía referencia en el Artículo 27 Constitucional, en cuanto a núcleos agrarios, requiriéndose mucho más que eso, el reconocimiento global de la personalidad jurídica de los indígenas.

De esta manera, la Constitución, era el ordenamiento que podía darle esa personalidad jurídica dentro del derecho público, incluyendo así los aspectos específicos de la situación de los pueblos indígenas.

Asimismo, se consideró que debería haber un mínimo de uniformidad para impulsar el indigenismo en toda la república, partiéndose de una base constitucional.

#### **IV.3.2 EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

La Comisión Nacional de Justicia, definió los elementos mínimos que deberfan estar en la Reforma Constitucional.

- La declaración de que México es un estado pluriétnico.
- La declaración de que el estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación, y desarrollo de sus culturas, lenguas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.
- La declaración de que en las legislaciones federal, estatal y municipal se establecerán las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, usos, costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.
- La declaración de que, previa la existencia de una ley reglamentaria de la base constitucional correspondiente, la competencia originaria para legislar en materia indígena corresponderá a los estados de la Federación, dada la existencia de por lo menos 56 etnias diferenciadas en el territorio de la república.

- La declaración de que el juzgador debe tomar en cuenta las prácticas o costumbres de los indígenas, tanto en lo que concierne al procedimiento como cuando haya que resolver la cuestión de fondo.
- La declaración de que debe recaer en los estados la obligación de armonizar su legislación local con las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas, en caso de conflicto o normatividad diferente.

#### **IV.3.3. UBICACION DE LA REFORMA EN EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL**

La Comisión observó que existían diferentes posibilidades dentro del articulado constitucional para la incorporación de una adición, siendo analizadas varias posibilidades, entre ellas los artículos 3o., 4o., 27o., 39o., 115o., 119o., 120o., 121o., 122o., entre otros, después de un amplio debate se concluyó que el artículo 4o. se presentaba como una posibilidad bastante razonable, debido que se refiere a la protección de la familia, de la salud, de los menores, etc., es decir trata de garantías sociales, dirigidas a núcleos determinados, como es el caso de los indígenas, además cabía perfectamente en el articulado constitucional, cuyos primeros capítulos se refieren a las garantías individuales y se iría del particular a lo general, para cubrir tanto lo que se refiere a individuos, como agrupaciones o núcleos de población.

En agosto de 1989, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, obtuvo el consenso de una primera versión que serviría de base para realizar una consulta pública informal a nivel nacional que a continuación expondré:

#### **IV.3.4 LA REFORMA AL ARTICULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

##### **ANTES DE LA REFORMA**

**ARTICULO 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

## LA REFORMA

ARTICULO 4o. "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

**Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.**

#### **IV.3.5. CONSULTA PUBLICA INFORMAL**

En septiembre de 1989, la propuesta de reforma constitucional de la Comisión se difundió ampliamente por todos los medios, ésta se publicó en los diarios de mayor circulación nacional y regional, en la radio y televisión, durante los meses de octubre a diciembre se celebraron reuniones regionales, con autoridades indígenas, organizaciones, gremios profesionales y con personalidades destacadas, recibiendo más de dos mil opiniones entre documentos, ponencias e intervenciones en las reuniones. Muchas de ellas expresan la opinión de grupos y numerosas organizaciones.

El 40 por ciento de ellas proceden de autoridades y representantes indígenas.

El 81 por ciento de las opiniones manifestaron su aprobación a la propuesta de adición en un sentido, ubicación y redacción, de esta opinión es una tercera parte expresó que la adición al Artículo 4o. debe acompañarse con reformas a los artículos 3o., 27o., y 115o. principalmente.

El 2 por ciento se opuso a toda la reforma, el 8 por ciento expresó los elementos que debería contener la reforma, pero sin precisar su ubicación y reacción.

El resto de los consultados, opinó que la reforma debería ubicarse en otros artículos de la Constitución.

En síntesis, la consulta reveló que la mayoría reconoce que es justo y urgente elevar a rango constitucional los derechos específicos de los pueblos indígenas de México.

En muchas consultas efectuadas, quienes opinaron a favor de modificar la Constitución, señalaban, que los pueblos indígenas requieren bastante más que leyes para que sean cabalmente reconocidos por el resto de los mexicanos.

Entre los sectores que estuvieron en favor de promover la reforma constitucional, están en primer lugar las organizaciones y comunidades indígenas, la Confederación Nacional Campesina, personal indigenista, maestros bilingües, Colegios de Antropólogos, organizaciones de derechos humanos y otros sectores de la sociedad civil.

Los partidos políticos no mostraron una posición uniforme en este período de consulta, hubo dirigentes partidarios que se manifestaron resueltamente en favor de la reforma constitucional e incluso propusieron la ampliación de la propuesta de la comisión, sin embargo, también hubo quienes se opusieron rotundamente a efectuar cualquier reforma.

Los Colegios de Antropólogos manifestaron su apoyo a la reforma constitucional, aunque varios de sus integrantes consideraron limitada la propuesta de la comisión.

Las barras y colegios de abogados, tampoco expresaron una posición unánime. Hubo tanto aquellos que estuvieron a favor como en contra de la reforma.

#### Opiniones en contra de la Reforma

El 7 por ciento de los consultados se manifestó en contra de modificar la Constitución, entre las opiniones que se recabaron en contra de la reforma están aquellas que proceden de algunas organizaciones indígenas, entre ellas, la Confederación Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) la cual consideró que la solución a los problemas de los indígenas no se repararía con una modificación constitucional, misma que fue calificada como demagogia del gobierno.

La unión de comunidades indígenas de la zona norte del istmo rechazó la propuesta por considerarla limitada y vertical porque no resolvía un problema fundamental de los indígenas; la tenencia de la tierra, indicaron que no se respetaban las instituciones Indias.

El otro grupo de personas que se opusieron a la reforma constitucional, está conformado por abogados, notarios, magistrados, jueces, diputados y otras personas, la mayoría de los ponentes expresó que los pueblos indígenas requieren más que leyes, ya que su situación se deriva de un problema social, no legal, otros consideraron que la reforma sería discriminatoria, debido a que pondría a los indígenas en un lugar privilegiado por encima de los mexicanos, lo cual está prohibido por la constitución.

En este rango, también se ubican aquellos que negaron no sólo la necesidad de una legislación para proteger los derechos culturales de los indígenas, sino incluso negaron que en México existieran comunidades indígenas. Algunos propusieron castellanizarlos e incorporarlos al desarrollo nacional, evitando dar un proteccionismo innecesario. Hubo incluso quienes propusieron otorgarle derechos, en primer lugar a la iniciativa privada y otros que optaron por amenazar a los indígenas, de esta manera, la comisión entró en debate no solamente con posiciones que les negaban derechos a los indígenas, sino incluso con aquellas que se mostraron totalmente anti-indígenas.

Una vez que fueron recabadas las opiniones de consulta pública informal, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, hizo la entrega formal de la propuesta al Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la ceremonia privada efectuada el 7 de marzo de 1990 en la Residencia Oficial de Los Pinos, el Secretario Técnico de la Comisión y Director de Procuración de Justicia del INI, informaron al C. Presidente sobre los resultados de la consulta nacional efectuada e hizo entrega de la exposición de motivos y propuesta de reforma constitucional.

El 7 de diciembre de 1990 fue enviada a la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, la iniciativa de decreto que adiciona el Artículo 4o. Constitucional, cuyo texto expresa:

**ARTICULO UNICO.-** Se adiciona un primer párrafo al Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a texto respectivamente, en los siguientes términos:

Artículo 4o. - "La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción de el estado.

En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte se tomarán en cuenta las prácticas y costumbre jurídicas en los términos que estableza la Ley".

**TRANSITORIO.**

Artículo Unico. El presente decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de entonces, la Comisión se avocó a continuar realizando una permanente labor de convencimiento, ofreciendo mayores elementos a los señores Diputados y Senadores de todos los Partidos Políticos que integraban al H. Congreso de la Unión. Esta labor, se constituyó en una actividad central de la Comisión, pues existían personas de todos los partidos políticos que se opusieron de manera inicial a la reforma constitucional.

#### **IV.3.6 APROBACION DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

El 3 de julio de 1991, la iniciativa fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, en donde fueron externadas las diferentes posiciones partidarias:

El Partido Revolucionario Institucional, hizo la defensa de la iniciativa con base en las documentaciones y consideraciones en la que se fundamentó la propuesta elaborada por la Comisión Nacional de Justicia, cuyos criterios hemos expuesto.

En la sesión la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, propuso una propuesta suspensiva del proyecto sometido a discusión, por considerar que no se había discutido ampliamente. En contra de la propuesta suspensiva diputados del Revolucionario Institucional, manifestaron que la citada iniciativa había estado a disposición de los diputados desde diciembre de 1990; que hubo un análisis profundo y discusiones serias entre los diversos grupos parlamentarios.

Por votación, la propuesta suspensiva fue desechada. A continuación, fue discutida la iniciativa, el Partido Acción Nacional por voz de sus diputados, manifestó con respecto al texto de la iniciativa que "...nos parece jurídicamente contradictorio, discriminatorio para los mismos indígenas", señalaron que "...por otra parte tal como se propone se sustenta en una falsa y parcial interpretación de la historia y revive una polémica ya superada en la

teoría y en la práctica, se sustenta en un criterio de diferenciación étnica inaceptable en nuestros tiempos y contrario a los conceptos reconocidos por otros artículos fundamentales... toda nuestra legislación se sustenta en el principio de igualdad de todos los hombres ante la ley...".

Otro diputado del mencionado Partido político afirmó: no podemos impedir que las comunidades indígenas continúen el largo proceso histórico hacia el mestizaje, creándoles reservaciones artificiales que las mantengan aisladas y separadas del resto de los mexicanos, los diputados de dicho partido afirmaron que también es necesario pensar en la integración de los indígenas a la comunidad nacional.

A lo largo del debate, el PAN fue modificando su posición llegando a la conclusión de abstenerse de la votación debido a la actitud cerrada a la que se enfrentaron.

El Partido del Trabajo manifestó su acuerdo a la adición, aunque considera que ésta es aún muy limitada.

Por la Comisión de Asuntos Indígenas, el diputado del Partido de la Revolución Democrática, Gilberto López y Rivas señaló, vengo a hablar en favor de la iniciativa presentada, no porque consideremos que es el mejor texto o que llenen las necesidades urgentes, seculares de los pueblos indios de nuestro país, vengo a hablar a favor, porque expresa un reconocimiento elemental a una realidad sociológica-histórica que ha vivido la nación mexicana durante todos

estos años de su formación, después de referirse a la ratificación por el Senado de la República del Convenio 169 de la OIT, manifestó: nuestro partido planteó elementos mucho más integrales... elementos que modificaban no un artículo sino varios artículos de la Constitución.

Pero también... haciendo eco de una reivindicación de los pueblos indios de este país, se sometió a la necesidad política de la coyuntura actual de apoyar esta reforma en los términos planteados.

Por parte del PRD, el Dip. Margarito Rufz, también manifestó su apoyo a la iniciativa del Ejecutivo Federal porque "es un paso para nosotros, los propios pueblos, las propias organizaciones que estamos participando estaremos dando batalla al interior de cada uno de los pueblos para poder avanzar cada vez mejor con esta reforma".

Por parte del Partido Popular Socialista, el Dip. Federico Rufz, expresó su adhesión a la iniciativa, finalmente se procedió a la votación siendo aprobada la iniciativa del Ejecutivo Federal por 272 votos a favor dos en contra y 50 abstenciones, éstas últimas del PAN.

Hecho lo anterior, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores, siendo aprobada en diciembre de ese año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

A partir de la reforma constitucional, la instancia normativa siguiente, tendrá que ser una Ley reglamentaria, que con competencia federal, contenga las bases sustantivas y procesales que aseguren a los indígenas, individual y colectivamente, el acceso justo cuando sea parte de un proceso legal.

Para evitar el peligro de una proliferación súbita e inconexa de la legislación indigenista, la reforma debe delegar en una ley reglamentaria, las disposiciones generales aplicables a la Federación y a las entidades federativas. De esta forma, se evitará que dos estados limítrofes, en los cuales haya indígenas de la misma etnia, tengan normatividad distinta por vivir en uno u otro estado.

Otra instancia, derivada de la reforma constitucional, será la modificación de las constituciones de los estados, en atención al principio de concurrencia federal - estado.

Las constituciones y las leyes locales establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan las lenguas, culturas, usos y costumbres y formas de organización social de las comunidades indígenas asentadas en su área de competencia.

**Las leyes estatales y los ordenamientos municipales son la última instancia normativa considerada en esta reforma constitucional estas leyes y ordenamientos tendrán que ser revisados minuciosamente para modificar lo conducente a partir de los elementos y conceptos que contemplan la reforma constitucional, federal y estatal, así como la ley reglamentaria respectiva.**

#### **IV.3.7. PRIMERAS REPERCUSIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN OTROS ORDENAMIENTOS ESTATALES Y FEDERALES**

El análisis, consulta y discusión acerca de los derechos culturales de los pueblos indígenas, abrió mayores espacios para la reflexión y participación de las organizaciones indígenas, que han derivado en la reforma a otras leyes y ordenamientos del país.

En terrenos similares a la reforma del Artículo 4o. Constitucional, fueron modificadas las constituciones de diversos estados.

En el estado de Chiapas, en diciembre de 1988 y octubre de 1990 se realizaron diversas modificaciones constitucionales para el reconocimiento y protección de la cultura, lengua y dialecto de las diferentes etnias, se crea un Consejo Indígena Estatal, como órgano de comunicación política y adecuación de la Ley Orgánica Municipal, para garantizar la autonomía y respeto a las decisiones de los pueblos indios.

A ella, fueron agregadas modificaciones básicas a la Ley de Salud, disposiciones ecológicas y forestales. También se indica que las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, tomaron en consideración las condiciones culturales, las costumbres, usos y tradiciones indígenas y en materia procesal, se acudirá a un intérprete de lengua indígena.

En Oaxaca, el 29 de octubre de 1990 se establecieron diversas modificaciones, en donde se afirma que la entidad tiene una composición étnica plural, que será protegida. En los juicios en que los indígenas sean parte, las autoridades asegurarán que de preferencia, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de lengua nativa o en su defecto cuenten con un traductor. En conflictos de límites comunales se promoverá la conciliación y la concertación, también la constitución de Oaxaca establece que se preservará el tequio, como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

La constitución del estado de Durango, modificada en abril de 1992, afirma: el estado tiene una composición pluricultural basada en diversas etnias indígenas las cuales constituyen "...una parte de nuestro folklore y raíces...", ratifica el respeto a la forma de elección de autoridades tradicionales que tiene los indígenas y se respetarán las lenguas, usos y costumbres de los indígenas. Al igual que en el caso anterior, se afirma que en los juicios en los que los indígenas sean parte, se tomarán en cuenta los factores culturales.

La constitución del estado de Hidalgo, fue modificada en términos similares en marzo de 1992.

En el proceso de reforma del artículo 4o. Constitucional, también fueron modificados el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales del D. F., 39/ cuyas nuevas disposiciones entraron en vigor en febrero de 1991. Dichas reformas, partieron de la iniciativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual, conjuntamente con la Dirección de Procuración de Justicia del INI, hizo una revisión de dichos ordenamientos a partir de agosto de 1990. En diciembre de ese año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, propuso la recomendación de las modificaciones a varios artículos de los códigos mencionados a la Procuraduría General de la República y a la justicia del Distrito Federal.

Las reformas a ambos códigos, la Ley establece que cuando un indígena es detenido y no habla o no habla bien el español, tiene derecho a ser asistido, desde el primero acto de su detención, por un traductor, quien le hará saber los derechos con los que cuenta y porque ha sido detenido. También se establece que el traductor, acompañará al indígena en cada uno de los actos procesales en los que tenga que intervenir, además no se podrán llevar a cabo las audiencias en las que, los indígenas formen parte, sin la presencia del traductor que lo asista.

---

39/ Cfr. Código Penal Federal y Procedimientos Penales del D.F.

Asimismo, los códigos plantean que la autoridad procurará allegarse dictámenes periciales para que se ahonde en el conocimiento de la personalidad y las costumbres del inculpado.

Con la aprobación de la iniciativa de adición al Artículo 4o. Constitucional, se abrieron nuevos espacios para modificar otros ordenamientos, tanto de la propia constitución, como en otras legislaciones. De esta forma cuando al Artículo 27 Constitucional 40/ fue modificado en enero de 1992 se incluyeron los derechos agrarios de las comunidades indígenas.

De esta forma, el artículo 27 Constitucional modificado, prevé la preservación del proceso de restitución, diseñado para recuperar las posesiones históricas de las que fueron despojados los campesinos a lo largo del tiempo. Ahora, la ley contempla que en este proceso de restitución, se incluirán dotaciones, reconocimiento y titulación de bienes comunales. En su fracción VII, dicho artículo constitucional señala que "La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". La nueva Ley Agraria promulgada el 26 de febrero de 1992, establece en su artículo 106 que 41/ "las tierras que correspondan a los grupos indígenas deberán ser protegidas por la autoridad, en los términos de la Ley que

---

40/ Cfr. Artículo 27 Constitucional.  
41/ Cfr. 106 Agraria.

reglamente el Artículo 4o. y el segundo párrafo de la Fracción VII del Artículo 27 Constitucional". De esta forma, en tanto no se reglamentaba la reforma al Artículo 4o. Constitucional, las tierras de los indígenas quedaron protegidas por la nueva Ley Agraria.

La nueva Ley Agraria también señala que los tribunales agrarios deberán tomar en cuenta las costumbres y usos de los grupos indígenas en la solución de asuntos agrarios, mientras no se afecten derechos de terceros ni se contravenga lo dispuesto en la Ley Agraria. Asimismo, se estipula que cuando sea necesario el tribunal asegurará que los indígenas cuenten con traductores.

Finalmente cabe señalar que con la nueva Ley Agraria, los ejidos indígenas podrán cambiar su figura legal, para convertirse en comunidades, de igual forma, podrán solicitar la restitución de sus tierras o aguas. A la par, se empezó a trabajar en torno a la modificación de los códigos civiles, para incluir aquellos aspectos que tienen que ver con las condiciones particulares de los indígenas.

## **CAPITULO V**

### **BALANCE FINAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS**

#### **V.1 SOLIDARIDAD COMO CONCEPTO Y MOVIMIENTO**

El concepto básico de Solidaridad, no es nuevo en México, ya antes que el gobierno, los padres de familia se organizaban para reparar y dignificar escuelas; los pueblos indígenas siempre han practicado la solidaridad, conduciéndose en forma participativa, por tanto, la solidaridad es característica y tradición del pueblo mexicano, recogida por el gobierno mexicano como un valor y convirtiéndolo en un programa gubernamental de política social.

Como movilización social y como programa de participación democrática, parece ser un concepto notable e innovador, teniendo un fuerte impacto entre la gente, producto de la difusión y las actividades que ha realizado.

Este programa, es un programa de gran impacto social, no sólo a nivel nacional, sino a nivel internacional.

## **V.2 SOLIDARIDAD COMO ORGANIZACION**

Solidaridad, es un programa dirigido por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari. El mismo, designa a sus funcionarios en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, constituyendo así una fuerte organización.

Solidaridad, con el apoyo de sus funcionarios ha tratado de eliminar uno de los vicios institucionales, como es el caso de la burocracia; realizando sus acciones de afuera hacia adentro, es decir, de la comunidad hacia la institución.

Asimismo, las comunidades indígenas, llevan a cabo con solidaridad, toda una organización, a través de los Comités de Solidaridad, desarrollando así una serie de proyectos.

### **V.3 SOLIDARIDAD Y LA PROCURACION DE JUSTICIA A INDIGENAS**

Solidaridad, reconoce a los grupos indígenas como prioritarios de sus acciones e inversiones para elevar sus niveles de salud, alimentación, educación, vivienda y empleo remunerado, para ellos ha desarrollado una serie de proyectos a fin de complementar y consolidar el trabajo que realiza el Instituto Nacional Indigenista.

Los proyectos de Solidaridad emprendidos en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista se agrupan en cuatro áreas fundamentales: desarrollo económico, bienestar social, fomento al patrimonio cultural y procuración de justicia.

En la procuración de justicia a indígenas, podemos decir, que las acciones realizadas por parte del Programa Nacional de Solidaridad con la cooperación del Instituto Nacional Indigenista, se ha avanzado poco y en la mayoría de las acciones no se profundiza.

Las acciones que más han destacado son dos:

- En materia penal: con la formación de defensores indígenas y traductores para la prestación permanente de servicios de defensoría y asesoría.

- En materia agraria, la integración de brigadas de conciliación agraria para la atención del rezago y la superación de los conflictos.

En materia penal, la promoción de defensores, inició un proceso de autogestión entre los indígenas a partir de la adquisición de los conocimientos jurídicos básicos para hacer valer sus derechos ante las autoridades, se ofreció formación jurídica a quienes son elegidos en las comunidades para ser defensores, esta labor se apoyó en la difusión del Manual "Donde no hay abogado", que explica los procedimientos básicos para resolver los problemas jurídicos más frecuentes entre los indígenas .

Durante 1989 y 1990 participaron 800 personas en 29 cursos para la formación de defensores indígenas. En ocho entidades federativas, además se realizaron cuatro encuentros con 201 autoridades tradicionales, en dos estados, para intercambiar y enriquecer los conocimientos y prácticas sobre gobierno e impartición de justicia. En 1991, se impartieron 32 cursos de difusión jurídica en diversos estados, a los que asistieron 960 personas, así como un curso para 130 traductores de 42 lenguas indígenas, destaca también la organización de cursos de difusión de derecho laboral mexicano a 572 personas y las reuniones sobre derechos de los trabajadores migrantes en Estados Unidos.

Igualmente se realizó un censo nacional penitenciario con el apoyo de los directores de prevención social de las entidades federativas con el fin de detectar los internos de origen indígena e instrumentar un sistema de identificación y seguimiento de presos. Estas acciones dieron como resultado la liberación de 3 mil 498 presos en todo el país y la detección de 5 mil 884 internos indígenas, entre enero de 1989 y diciembre de 1991. En 1992 se realizaron acciones que permitieron liberar a 900 personas.

Sobre esta cuestión podemos decir, que el Programa de Liberación de Presos ha comenzado a dar frutos, faltando todavía mucho que hacer, ya que existe una gran cantidad de indígenas presos en las cárceles de los estados, que además de recibir tratos inhumanos, todavía tienen que hacer huelgas de hambre, para que se le haga caso a su asunto.

En el ámbito agrario, se atendió la regularización de la tenencia de la tierra y se emprendieron acciones con brigadas mixtas con la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional Indigenista y los Gobiernos Estatales. Dichas brigadas conciliaron y activaron el cumplimiento de resoluciones presidenciales, como: la dotación y ampliación de tierras, la solución de conflictos que todavía viven las comunidades por la disputa de sus tierras.

Con la nueva Ley Agraria, se crean órganos para la solución de conflictos, los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria que serán los órganos encargados de administrar justicia agraria en todo el territorio nacional, considerando para ésta las costumbres y usos de cada grupo indígena, así como la presencia de un traductor cuando sea necesario.

En el área de Antropología Jurídica, podemos decir que esta intenta un conocimiento de "prácticas y costumbres jurídicas en la sociedad civil; que los grupos indígenas tengan un conocimiento mayor de las normas de derecho positivo mexicano y que bajo estas dos acciones pueda existir una conciliación, especialmente en la elaboración de propuestas legislativas.

En esta tarea, existe un gran desconocimiento por parte de los pueblos indígenas, de los derechos que ellos tienen como ciudadanos, pidiendo más información al respecto.

Es necesario hacer mención, que los pueblos indígenas, están muy preocupados sobre qué va a pasar con ellos y sus tierras, cuando se firme el Tratado de Libre Comercio.

En la conciliación entre la sociedad civil y la sociedad indígena aún no hemos avanzado, todavía existen prácticas discriminatorias e

impositivas hacia ellos, y en algunas ocasiones escuchamos decir entre la sociedad "eres un indio", tratando de ofender con esta frase.

Sobre la referida reforma al Artículo 4o. Constitucional, ésta ha sido el resultado de una amplia consulta nacional que dio inicio con la instalación de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista. La reforma será un paso para garantizar la igualdad de los indígenas ante la Ley, ya que antes de la reforma, era exclusiva de mestizos.

Asimismo, la reforma reconoce la composición pluricultural sustentada en los propios pueblos indígenas, así como la protección y promoción de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social.

## **V.2 SOLIDARIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA INDIGENA**

"Siempre llevamos las de perder", éstas son las palabras de los pueblos indígenas que día a día luchan por buscar soluciones, respuestas en términos generales de justicia.

Varios son los factores que nos hace reunirnos para discutir nuestros problemas, buscando juntos soluciones: la profunda crisis económica que se vive, principalmente en el campo y las políticas de gobierno que se aplican, casi siempre violando nuestros derechos, tal es el caso del PRONASOL.

Este programa, es uno más de los programas asistenciales hacia nosotros, utilizados como mecanismos para allegarse clientela política que defienda sus actos de gobierno, así el PRONASOL, se aplica selectiva y discriminatoria entre nosotros.

Cuando por efectos de presión, se llega a atender nuestras demandas, se muestra que la voluntad de resolver los problemas está matizada por la línea política ya que los problemas sobre tierra, democracia y autodeterminación están vedados para una solución, en cambio para otros ramos en donde no se ponga en entredicho al gobierno si es posible encontrar apoyos.

Las acciones realizadas en materia de procuración de justicia son insuficientes e incluso aniquiladoras, por ejemplo a la reforma al Artículo 27 Constitucional, en donde se borra de un plumazo, uno de los preceptos constitucionales que nos garantizaba un marco legal para poseerla y hacerla producir como nosotros sabemos.

Aquí se viola y contradice el Convenio 169 de la OIT.

Por lo que se refiere al Artículo Cuarto Constitucional, podemos decir, que éste se encuentra incompleto, faltando todavía que se apruebe la ley reglamentaria, que ha sido elaborada por nosotros mismos y entregada al Presidente de la República.

Como es común, en la mayoría de las reformas, programas y proyectos no se nos consulta, olvidándose de que tenemos una experiencia milenaria y todavía se nos cree que somos tontos.

Cuando se habla de que se nos respeten nuestros derechos, ni siquiera nosotros sabemos cuáles son, ya que existe una gran falta de información sobre el particular, y cuando en ocasiones tenemos un problema legal no sabemos con quien dirigirnos.

Asimismo, queremos decir que existen muchos presos detenidos todavía por motivos hasta personales, en donde se les da un trato salvaje todavía, por esto ante esa situación debemos agradecer la cooperación internacional que nos ha ayudado mucho.

Aunque el Instituto Nacional Indigenista, lleva a cabo un programa de liberación de presos, éste todavía es muy incompleto y no llega a resolver el problema a fondo.

El sexenio de la modernización está a un año por concluir y el Gobierno aún no ha podido construir el interlocutor idóneo entre nosotros y él, porque no hay voluntad política para afrontar la problemática india, de aquí que los organismos internacionales encuentren continuamente en nosotros un gran número de violaciones a los más elementales derechos que tiene un ser humano, así como la presencia de nuestros hermanos en las cárceles.

De esta manera, cada vez nos reunimos y nos organizamos, haciendo reuniones, marchas, encuentros con el propósito de consolidar un espacio, que hagamos valer los argumentos tanto nacionales como internacionales en donde se recoge nuestra voluntad de participar en el diseño y rectoría de nuestros destinos; como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indios para señalar los más notorios. 42/

---

42/ Notas tomadas del Encuentro Nacional de los Pueblos Indios con la sociedad civil democrática, México, D.F., 12 de agosto de 1993.

## **CONCLUSIONES**

- 1. El Programa Nacional de Solidaridad, como instrumento de ataque a la pobreza, lleva a cabo una serie de acciones de justicia a los sectores más necesitados entre los que se encuentra la población indígena.**
- 2. La estrategia de combate a la pobreza, se basa en una participación de las comunidades y en una colaboración dinámica entre el gobierno y la sociedad, formando parte de la reforma del estado y de la modernización nacional.**
- 3. Es innegable, la presencia indígena en nuestro país, representando así, más del 7.9 del total de la población nacional. De esta manera, México concentra la mayor parte de la población indígena en todo el continente americano.**
- 4. Con el Programa Nacional de Solidaridad, se ha revalorado una cultura ya existente que nos caracteriza de otros países del mundo, como es la cooperación, participación y organización para resolver nuestros problemas.**
- 5. Solidaridad y el Instituto Nacional Indigenista llevan a cabo una serie de acciones en la problemática indígena,**

especialmente en el área de justicia, con la creación de la Dirección de Procuración de Justicia y sus respectivas áreas: penal, laboral, agraria, de antropología jurídica, registro civil, asuntos migrantes y apoyo a organizaciones indígenas. Podemos decir, que el área penal es la que ha tenido más logros, como es el caso del Programa de Liberación de Presos, producto de las recientes reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y al Federal de Procedimientos Penales.

6. El Programa de Procuración de Justicia, que conjuntamente llevan a cabo Solidaridad, el Instituto Nacional Indigenista y a nivel de coordinación las Procuradurías Federal, del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Justicia y sus filiales estatales, han tenido pocos avances debido a las siguiente problemática:

- El difícil acceso hacia las comunidades; a que la población indígena en ocasiones cuenta con su propio derecho consuetudinario y que choca con el derecho positivo mexicano; la nula o escasa comprensión del español; la ausencia de abogados en las comunidades producto muchas veces de los bajos salarios que se les

paga; o que los recursos que se destinan sobre el particular son insuficientes; que el diálogo y la conciliación entre gobierno federal y pueblos indígenas no se conjuga; a la corrupción, favoritismos y burocracia que todavía existen en las instituciones.

7. Para una mejor impartición de justicia, es necesario que se reestructure a los órganos jurisdiccionales, generalmente deficientes y divorciados de la realidad y de las necesidades de justicia del indígena. Asimismo, es necesario introducir nuevos principios en la práctica procesal y una mayor capacitación y responsabilidad por parte de los jueces.
8. Debe existir una mayor conciencia por parte de la sociedad civil sobre la población indígena y sus problemas, ya que todavía les damos un trato discriminatorio e incluso humillante, debiéndolos ver con respeto y como parte integrante de la sociedad.
9. La presente reforma, es un gran acierto, ya que por primera vez, se les reconoce en un artículo expresamente, además de que es un paso para una serie de modificaciones a la Ley que podrán ser recogidas tanto por la constitución, como en las leyes federales, las constituciones estatales, leyes estatales o los ordenamientos municipales.

Sin embargo, todavía queda pendiente, la aprobación de la ley reglamentaria, en donde debe contenerse disposiciones generales aplicables a la federación y a las entidades federativas, para evitar de esta forma, que dos estados limítrofes, en los cuales haya indígenas de la misma etnia, tengan normatividad distinta por vivir en uno u otro estado.

10. La reforma al Artículo 4o. Constitucional, contiene dos elementos principales; el primero reconoce la composición pluricultural de la nación, que incumbe a todos los mexicanos y que nos define en muchos sentidos, de esta manera, se supera una omisión histórica - constitucional.

El segundo elemento, establece un mandato constitucional, donde la Ley preve los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas, el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del estado protegiendo y desarrollando sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan. También establece, que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la Ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

11. Los pueblos indígenas, piden una mayor difusión y capacitación sobre temas jurídicos como son: garantías individuales, sobre el Artículo 4o. Constitucional, sobre el

Convenio 169 de la OIT, entre otros. Sobre el particular, podemos decir que a nivel de los centros coordinadores estatales se está trabajando dando capacitación y difusión a sus derechos, principalmente a los miembros de las organizaciones indígenas.

12. Los pueblos indígenas, hacen un llamado al Gobierno Federal, para que se les permita tener más participación, decisión en sus proyectos, en las reformas, ya que en la mayoría de los casos no se les toma en cuenta.
13. La participación del derecho internacional tiene una gran importancia para los pueblos indígenas, como es el caso, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, considerado como el instrumento internacional más importante para los pueblos indígenas, ratificado y vigente en nuestro país.
14. Para mejorar la situación de los pueblos indígenas del mundo y para mejorar la relación entre los estados y los pueblos indígenas y entre indígenas y no indígenas, la Organización de las Naciones Unidas, ha declarado el año de 1993, como el "Año Internacional de los Pueblos Indios".
15. Los pueblos indígenas, a nivel nacional como a nivel internacional, han empezado una lucha en donde buscan

justicia principalmente, de esta manera, no se puede dejar de mencionar la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indios, llevada ante la ONU, con objeto de su aprobación.

16. Para concluir, considero que el Programa Nacional de Solidaridad en materia de procuración de justicia, debe continuar en el próximo sexenio, ya que las acciones que hasta ahora ha realizado todavía no son suficientes con la población más afectada: los indígenas.

## BIBLIOGRAFIA

Barré Marie Chantal, **IDEOLOGIAS INDIGENISTAS Y MOVIMIENTOS INDIOS**, México, Ed., Siglo XXI, 1983, p.p. 201.

Bonfil, Batalla, Guillermo, **UTOPIA Y REVOLUCION**, México, Ed., Nueva Imagen, 1981, p.p. 170.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **EL COMBATE A LA POBREZA**, 2a. Ed., México, Ed. El Nacional, S.A. de C.V., 1991, p.p. 154.

**SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL**, México, Ed., El Nacional, S.A. de C.V., 1991, 227 p.p.

Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, **SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL**, México, Ed., El Nacional, S.A. de C.V., 1992, 148 p.p.

Gamio, Manuel, **CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA INDIGENA**, México, Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991. 327 p.p.

Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, **ASPECTOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE DERECHO INDIGENA**, Serie B, Estudios Comparativos, B) Estudios Especiales, Núm. 24, México, Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, 243 p.p.

\_\_\_\_\_, **DERECHOS CONTEMPORANEOS DE LOS PUEBLOS INDIOS**, Serie L, Cuadernos del Instituto, A) Derecho Indígena, Núm 1, México, Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, 209 p.p.

\_\_\_\_\_, **I JORNADAS LASCASIANAS: DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**, México, ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, 329 p.p.

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, **XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA**, México, 1990.

Instituto Indigenista Interamericano, **AMERICA INDIGENA**, Volumen L, Año I, México, Ed., Instituto Indigenista Interamericana, 1990, 158 p.p.

Instituto Nacional Indigenista, **INI 30 AÑOS DESPUES**, México, Ed. Instituto Nacional Indigenista, 1964, 399 p.p.

\_\_\_\_\_, **INI 16 AÑOS DE TRABAJO**, México, Ed. Instituto Nacional Indigenista, 1964, 206 p.p.

\_\_\_\_\_, **INI 40 AÑOS**, México, Ed., Instituto Nacional Indigenista, 1988, 587 p.p.

\_\_\_\_\_, **DECLARACION UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS INDIGENAS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS EN TORNO AL PROYECTO DE LAS NACIONES UNIDAS**, México, Ed. Instituto Nacional Indigenista, 1990, 195 p.p.

\_\_\_\_\_, **CONOCE TUS DERECHOS PARA EXIGIR RESPETO**, México, Ed., Aguafuerte, S.A. de C.V., 1990, 60 p.p.

\_\_\_\_\_, **LOS PUEBLOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION**, México, Ed., Aguafuerte, S.A. de C.V. 1990, 42 p.p.

\_\_\_\_\_, **PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO**, México, Ed., Instituto Nacional Indigenista, 1992, 107 p.p.

\_\_\_\_\_, **EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA Y LA PROCURACION DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO**, México, Ed., Instituto Nacional Indigenista, 1993, 110 p.p.

\_\_\_\_\_, **PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (1991-1994)**, México, Ed., Instituto Nacional Indigenista, 1990, 69 p.p.

\_\_\_\_\_, **CONVENIO 169, DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES**, México, Ed., La Organización Internacional del Trabajo, 1992, 25 p.p.

Lombardo, Toledano, Vicente, **EL PROBLEMA DEL INDIIO EN MEXICO**, México, Ed., Secretaría de Educación Pública, 1982, 173 p.p.

Navarrete, Tarcisio, Et. Al., **LOS DERECHOS HUMANOS AL ALCANCE DE TODOS**, 2a. Ed., México, Ed. Diana, S.A., 1992, 206 p.p.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989 - 1994**, Poder Ejecutivo Federal, México, Ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, 143 p.p.

Stavengahen, Rodolfo, comp., **ENTRE LA LEY Y LA COSTUMBRE: EL DERECHO CONSUECUDINARIO INDIGENA EN AMERICA LATINA**, México, Ed., Instituto Indigenista Interamericano de Derechos Humanos, 1990, 388 p.p.

\_\_\_\_\_, **DERECHO INDIGENA Y DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA**, México, Ed., El Colegio de México, Et. Al., 1980, 198 p.p.

\_\_\_\_\_, **PROBLEMAS ETNICOS Y CAMPESINOS: Ensayos**, México, Ed., Secretaría de Educación Pública, Et. Al., 1980, 198 p.p.

Universidad Nacional Autónoma de México, **REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO**, Tomo XLII, septiembre - diciembre 1992, Núms. 185 - 186, México, Ed., UNAM, 1992, p.p.

## **LEYES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11ava. Ed., México, Ed. DELMA, S.A. de C.V., 1993.

Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, México, Ed., Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1992.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común para toda la República en materia de fuero federal, México, Ed., PAC, S.A. de C.V. 1993.