



1  
203.  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA**

**"ALCANCE SOCIAL DEL PROGRAMA DE PROCURACION  
DE JUSTICIA PARA LAS COMUNIDADES INDIGENAS"**

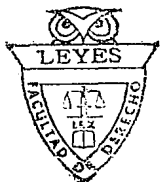
**(ESTABLECIDO POR EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA  
EN EL PRESENTE REGIMEN)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**GUSTAVO ABARCA CAMPOS**



CD. UNIVERSITARIA

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA  
EXAMEN DE TITULACION

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# I N D I C E

Pág.

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I.

#### LA JUSTICIA EN LAS COMUNIDADES INDIGENAS.

A.	LA INJUSTICIA DE LA LEY DE LOS MESTIZOS EN LAS ETNIAS CULTURALES..	1
B.	SOBREVIVENCIA DEL DERECHO INDIGENA CONSUEUDINARIO Y SU CONFRONTACION CON EL DERECHO POSITIVO.....	10
C.	TESIS DE JELLINEK SOBRE EL DERECHO CONSUEUDINARIO.....	17

### CAPITULO II.

#### FUNCION PROTECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

A.	ANTECEDENTES.....	21
B.	CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.....	24
C.	SUSTENTACION JURIDICA.....	30
	1. Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.....	30
	2. Ley de Planeación. Artículo IV.....	34
D.	INTEGRACION SOCIAL COMUNITARIA PARTICIPATIVA.....	37
E.	DIRIMISION DE CONFLICTOS DE TIERRAS.....	40
F.	SALVAGUARDA DE LA IDENTIDAD ETNICA.....	47

### CAPITULO III.

#### PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL EN ZONAS INDIGENAS.

A.	CONSIDERACIONES GENERALES.....	51
B.	FONDOS REGIONALES DE SOLIDARIDAD.....	53
	1. Antecedentes.....	53
	2. Objetivos del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad...	56
	3. Realizaciones.....	62

## I N D I C E

	Pág.
C. BIENESTAR SOCIAL.....	63
1. Salud.....	63
a) Política General.....	63
b) Programa INI-IMSS-SOLIDARIDAD.....	65
2. Educación.....	69
a) El propósito de la educación indígena.....	69
b) Papel de la comunidad en la educación.....	71
c) Avances.....	72
3. Cultura.....	73
a) La cultura indígena y la cultura nacional.....	73
b) Reflexiones sobre los programas institucionales.....	73
c) Radiodifusoras culturales indigenistas.....	75
d) Proyectos culturales.....	76
e) Compromiso estatal para el respeto de la identidad cultural.....	79
<b>CAPITULO IV.</b>	
<b>LA PROCURACION DE JUSTICIA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.</b>	
A. ANTECEDENTES.....	81
B. PRECEDENTES DE LA PROCURACION ESTATAL DE JUSTICIA INDIGENA.....	83
1. La defensa de los derechos individuales y sociales de los indígenas. 1978.....	83
2. Programa de defensoría y asesoría de presos indígenas. 1984..	84
C. POLITICA ESTATAL EN LA GESTION DEL PRESIDENTE SALINAS SOBRE PROCURACION DE JUSTICIA INDIGENA.....	86
1. Bases para la acción.....	86
2. La resistencia indígena.....	87

## I N D I C E

	Pág.
D. BASES JURIDICAS DE LA PROCURACION DE JUSTICIA INDIGENA.....	90
1. Decreto que adiciona el Artículo 4o. de la Constitución Polí- ca de los Estados Unidos Mexicanos.....	90
2. Ley de la Reforma Agraria.....	92
3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - (OIT).....	95
E. INSTAURACION DE LA DIRECCION DE PROCURACION DE JUSTICIA.....	96
1. Principios de la política indigenista de procuración de justi- cia.....	96
2. Definición de áreas.....	98
<b>CAPITULO V.</b>	
<b>PROGRAMAS DE PROCURACION DE JUSTICIA ESTABLECIDOS POR EL INSTITUTO NACIO- NAL INDIGENISTA.</b>	
A. ASUNTOS PENALES Y PENITENCIARIOS.....	102
1. Aspectos Generales.....	103
2. Apoyo penitenciario, asesoría y gestión.....	103
3. Defensoría a presos indígenas.....	104
4. Convenios celebrados con otras dependencias.....	105
a. Procuraduría General de la República.....	105
b. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-INI 1990.....	106
c. Secretaría de Gobernación.....	107
5. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	108
6. Coordinadoras Estatales del INI y Centros Coordinadores Indi- genistas.....	108
B. APOYO AL REGISTRO CIVIL EN ZONAS INDIGENAS.....	112
1. Justificación.....	112
2. Propósito.....	114
3. Desarrollo del Programa.....	115

## I N D I C E

	Pág.
4. Lineamientos Operativos.....	116
C. PROGRAMA DE ATENCION A CONFLICTOS AGRARIOS.....	118
1. Justificación.....	118
2. Diagnóstico Agrario.....	118
3. Avances.....	119
4. Brigadas Mixtas de Conciliación.....	120
5. Asesoría y Gestión .....	121
D. ACCIONES DE ANTROPOLOGIA JURIDICA.....	125
1. Investigaciones sobre costumbre jurídica indígena.....	125
2. Difusión Jurídica.....	126
3. Aspectos legislativos.....	127
E. RECOMENDACIONES Y ACCIONES EN MATERIA LABORAL.....	129
1. Los trabajadores agrícolas y sus derechos laborales. <u>Experiencias</u> .....	130
2. Trabajo de menores.....	132
3. Cartilla Laboral.....	133
 CONCLUSIONES .....	 136
 BIBLIOGRAFIA.....	 141

## INTRODUCCION.

Dentro de todas las carencias y conflictos, promesas incumplidas, explotación y sobre todo injusticia que se dá en las áreas rurales, se encuentra en primer término la que padecen las comunidades indígenas.

Los problemas en los grupos indígenas de México son originados por una falta de productividad en sus campos agrícolas que genera un elevado índice de pobreza y marginalidad. Aunado a lo anterior pervive entre ellos la injusticia, la migración, la falta de empleos; y, no sólo sus problemas son de carácter económico o migratorio, sino son también de salud: encontrándose zonas donde existen cuadros muy elevados de mortalidad y morbilidad, lo que ya desde principios de la década de los setentas había sido identificado como patología de la pobreza.

En los últimos lustros se ha venido agudizando el problema migratorio interno y externo, sólo basta recordar que ya desde 1976 en el documento denominado los -- "Sistemas de ciudades como una estrategia para la redistribución de la población de México", elaborado por el Consejo Nacional de la Población, se expusieron re- beladores datos sobre la problemática a que se hace referencia.

Entre otros agudos planteamientos del trabajo antes referido están los siguientes:

(1).

1. Durante el periodo comprendido entre 1975 y 1980, de cada tres habitantes - en tránsito, dos tuvieron alguna ciudad como destino.
  2. El 53.4 por ciento de los habitantes viven en ciudades, en tanto que el sec tor rural, que en 1940 representaba el 80 por ciento del total de aquélla, - disminuyó al 46.6 en 1980.
  3. Las regiones con más elevados niveles de vida tienen tasas de fecundidad -- en descenso y atraen población.
- (1) Uno más Uno. México. 1o. de marzo de 1986. P.14.

En la proximidad del Siglo XXI, con los actuales logros tecnológicos, la civilización y los principios fundamentales de un orden humanitario, de respeto a la dig-  
nidad del hombre, no han llegado todavía a los cientos de grupos étnicos, simenta-  
dos en su cultura y esparcidos en todo el territorio nacional.

Si hoy el hombre de las ciudades reclama el respeto a los derechos humanos, muchos de nuestros indígenas están hoy muy alejados de esas posibilidades de garan-  
fía y protección.

Son innumerables los casos, ya sea para aprovecharse de las riquezas de sus tie-  
rras que estas comunidades étnicas recibieran de sus antepasados o para desconocer los derechos que tienen sobre éstas, pero es frecuente el abuso e inaplicación de los principios de derecho para estos marginados sociales.

Para dejar asentada la aseveración de que se padece una persistente ausencia de --  
justicia, baste recordar, y esto no es un hecho aislado, sino que se ha repetido --  
constantemente la denuncia de 1986 sobre la explotación de los triquis, oaxaqueños de San Juan Copala: (1)

La vida de Juan Domingo Pérez Castillo está en peligro. Juan Domingo es un indíge-  
na oaxaqueño de la étnia triqui de San Juan Copala, y es uno de los principales lí-  
deres de su comunidad. El sábado 22 de noviembre, cuando se dirigía a la oficina del Gobernador del Estado, Jesús Martínez Álvarez, para tratar los asuntos de sus paisanos, Juan Domingo Pérez fue herido por tres balazos en el tórax. Hasta la --  
fecha se desconoce la identidad de los agresores, así como las medidas tomadas por las autoridades para localizarlos y castigarlos. Según el testimonio de la víctima, uno de sus atacantes era un desconocido, bien vestido y no indígena, lo que lo hace suponer que se trataba de un pistolero a sueldo.

El Procurador de Justicia de Oaxaca dió a conocer estos hechos a la opinión públi-

(1) Excélsior. México. 26 de noviembre de 1986. Sección "C". P.10.-9.



ca desde el día en que ocurrieron, ya que los empleados de esta dependencia encontraron al herido y coordinaron su traslado al hospital. La agresión se realizó en la ciudad de Oaxaca: A dos cuadras de la Procuraduría de Justicia y a dos meses de la creación de la Procuraduría de la Defensa del Indígena.

Juan Domingo Pérez se encuentra actualmente en el Hospital Civil de Oaxaca; hospital gratuito que atiende a los más pobres, a los indígenas que llegan a curarse cuando por fin juntaron para pagar los pasajes de sus pueblos a la capital del estado, cuando los médicos y los curanderos de las localidades ya no pueden hacer nada por ellos. Que llegan demasiado tarde y que el hospital no cuenta con los recursos necesarios para curar a los pacientes cuyos casos se agravan por la falta de atención oportuna y por los altos grados de desnutrición, lo muestra el hecho de que apenas la mitad de los bebés ahí nacidos logran sobrevivir más de 4 ó 5 días, hasta que los dan de alta para que vuelvan con sus madres a sus lugares de origen, donde no tienen ninguna garantía de contar con la alimentación y los cuidados necesarios. Las carencias del hospital las está sufriendo Juan Domingo: desde el día 24 le dijeron que ya lo podían dar de alta y, a falta de cama, pasó toda la tarde sentado en una silla.

Cada hecho, cada detalle hacen sentir la situación de injusticia en que viven los indígenas en la tierra de Benito Juárez. Pero en este caso, y eso es lo más grave, no se trata sólo de la falta de justicia en un sentido histórico y moral, sino que ésta se imparte de una manera arbitraria y deliberadamente ineficaz; de que no hay condiciones para el ejercicio de los derechos constitucionales más elementales: el derecho de petición y audiencia de Juan Domingo Pérez no sólo quedó interrumpido, sino que su simple ejercicio puso su vida en peligro.

Juan Domingo iba a Palacio de Gobierno a tratar los problemas de sus paisanos. En especial los de cuatro de ellos, que están presos desde hace varios años en las cárceles de Putla y Oaxaca. Juan Domingo iba al frente de una marcha de unos cien

triquis, que recorrieron a pie el tramo que va de Tlaxiaco hacia la ciudad de Oaxaca, del 17 al 25 de noviembre, demandando la libertad de sus presos. El día 22, Juan Domingo se separó de los marchistas que estaban en Nochistlán y llegó a la capital, donde fue herido en pleno centro de la ciudad.

Las irregularidades de los procesos judiciales a los que están sometidos los cuatro triquis presos son tan numerosas que hacen referencia a una situación política más que a una de carácter puramente penal. Basta señalar que Julio Sandoval Cruz y Domingo González Domínguez que se encuentran encarcelados en la capital del estado, fueron detenidos en Putla, pero sus expedientes están en la cabecera de otro municipio: El de Juchitán, lo que, además de marcar una situación anormal, ha creado un embrollo suficiente para retardar el proceso.

Más incomprensible resulta todavía que Julio Sandoval Cruz está sometido a tres procesos: Dos de ellos donde se le acusa de robo, y uno más donde se le acusa de homicidio, pero no a él, sino que el expediente está a nombre de Luis de Jesús García, y, sin que haya alguna aclaración al respecto, ese mismo expediente está sirviendo para procesar y retener en la cárcel a quien ya fue identificado como Julio Sandoval.

Mientras la inseguridad y la aplicación parcial de la justicia afectan a un gran número de indígenas oaxaqueños, parecería que en las altas esferas gubernamentales hay una competencia por ver quién puede ir más lejos en mostrar su vocación indigenista. Recientemente se creó la Procuraduría de Defensa del Indígena, y, Heladio Ramírez manifestó sus intenciones de terminar con el caciquismo, así como su compromiso con las comunidades marginadas.

Hoy, los triquis de Copala forman una de las comunidades más marginadas, más sometidas al cacicazgo y que más requiere de defensa. Están en juego la libertad de

Carmelo y Pablo Guzmán Ramírez, Julio Sandoval y Domingo González, injustamente encarcelados, así como la vida de Juan Domingo Pérez.

No solamente son los triquis, sino en todos los estados con grupos étnicos, como es el hecho de '...Chiapas, Oaxaca y Michoacán, entidades donde se registran los mayores conflictos por tenencia de la tierra'. (1).

Ante tanta infamia social, la tarea de procuración de justicia que promueve el - INI, tiene una invaluable trascendencia para conservar el orden social y preservar de los desafueros a los mexicanos olvidados y discriminados de las comunidades indígenas.

(1) El Herald de México. México. 28 de junio de 1986. P.3.

## I. LA JUSTICIA EN LAS COMUNIDADES INDIGENAS.

### A. LA INJUSTICIA DE LA LEY DE LOS MESTIZOS EN LAS ETNIAS CULTURALES.

Asunto que es preocupante, porque se tiene más conciencia de su importancia, no porque sea algo reciente, para distintas esferas sociales como son gobierno, comunidades indígenas, grupos políticos, es el grado de responsabilidad de los indígenas ante las leyes nacionales, sobre todo por su ignorancia del orden jurídico de la nación, y más aún en muchos casos por su desconocimiento del castellano.

Referente a la situación del indígena frente al sistema jurídico de un país, conforman valiosas reflexiones de lo aseverado en la Primera Convención para la Prevención de la Delincuencia, que se verificó en Caracas, Venezuela en 1956. Ahí se discutió acerca de ese grado de responsabilidad de los indígenas frente a las leyes nacionales, no sólo para los naturales de Venezuela, sino a escala internacional, para América Latina. Se dijo que no se debería condenar a indígenas culpables de diversos grados, sin que se tomase en cuenta su condición y hubo la propuesta de que sólo se impongan penas a quienes hablen español. Aunque esto se presta a críticas de bastante relieve, en razón de que se estarían resolviendo casos jurídicos, por la condición del indígena al calificar sólo su lengua o dominio del español, y, eso no es más que una pequeña parte de una basta cultura étnica. (1).

La cuestión que verdaderamente vale la pena plantearse es el respeto a las culturas marginales que conviven con la predominante de una sociedad.

Para la cultura occidental dominante y para la cultura que prevalece en cada país, frecuentemente es difícil entender la forma en que los grupos étnicos indígenas marginados, dan tratamiento a sus conflictos litigiosos.

- (1) Antonio Zarate Polo. "Problemas Jurídicos del Indio en América". Boletín. Indigenista Núm. 3. Instituto Indigenista Americano. Uruguay. 1983. --- P.P. 72, 76.

Conforme a la escala de valores jurídicos de países con tradición en el derecho romano, es incompatible entender la forma de solución conflictiva que se da en las comunidades indígenas. Baste poner por caso lo del grupo indígena de los Guajiros en Venezuela, cuando hay robo de un borrego propiedad de otro clan.

Estos plantean una reclamación pacífica, que si es contestada correctamente con el pago del borrego y alguna indemnización, soluciona pacíficamente la controversia; si no es así, el litigio se alarga, hay plazos de tolerancia y el desdén por parte de los culpables puede ocasionar choques sangrientos. ¿Es aplicable en circunstancia tal la legislación de Venezuela?, según la idea de alguien en la Convención - que mencionamos lo sería, cuando los indígenas envueltos en el suceso hablasen el español. En tal oportunidad se juzgaría como responsable sólo a quienes lo conociesen. Pero la realidad puede ser otra, pues el problema va mucho más allá, el solo hecho de que los indígenas hablen español no los transforma, ni anula su condición cultural. Recordamos además, que ese 'hablar español' puede ser muy relativo, y que aún en la circunstancia de que los sujetos hablasen y entendiesen nuestro idioma, seguramente no sabrían escribirlo ni leerlo, sino en muy corto número. Más aunque pudieran leer o escribir, quedarían fuera de su ámbito cultural. Así, - "...cuando se aplique la legislación nacional a los pueblos indígenas y tribales, se tomarán en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario...". (1)

La raíz se encuentra en la vida toda de una comunidad. ¿Cómo castigar a los indígenas con unos códigos que ignoran, cuando ellos poseen otros?. ¿quien deba acercarse a quién? ¿Los indígenas a nuestra legislación, demasiado complicada y lejana para ellos, o nosotros a ellos cuya cultura podemos perfectamente entender, -- con el auxilio de los especialistas?.

(1) Magda Gómez. "Derechos Indígenas". Lectura comentada del Convenio 169 de la O.I.T. I.N.I. México. 1991. P.54.

Existe aquí un grave problema de contacto cultural, señalable entre los más tremendos que confrontan, no únicamente los guajiros de Venezuela de quienes hicimos referencia al citar la Primera Convención para la Prevención de la Delincuencia - en 1956, sino todos los pueblos indígenas del Continente. Poseen una cultura propia, característica en cada área, integrada tradicionalmente, arraigada a través de siglos o tal vez de milenios. Y, pretendemos que con sólo mencionarles los códigos nacionales los entiendan y practiquen la justicia de nosotros. Si es tan -- difícil promover cambios culturales en la alimentación, en el vestido, en la higiene, mucho más lo será inducir alteraciones en los sistemas jurídicos consuetudinarios, en el concepto de lo justo y lo injusto, en el terreno complicado y sutil de las relaciones sociales. Es "...la originalidad de la cultura mexicana, lo -- que la distingue con toda nitidez del resto de las culturas, de raíces occidentales, originalidad que parece residir en su elemento indígena. (1).

Es claro que por otra parte surge la respuesta de los juristas: "La ignorancia - de la ley no excluye de su cumplimiento", y éste ha de ser un principio universalmente aplicado, a riesgo de romper la unidad jurídica de las naciones. Tal argumentación es un principio correcto, pero sin duda aplicable a las comunidades indígenas que viven una cultura tradicional, que hablan una lengua propia, que poseen un territorio y que por consiguiente presentan rasgos de ser independientes o pequeñas nacionalidades.

Es pues una problemática la que enfrentamos ante un problema mayor en el terreno - de las relaciones con los pueblos indígenas. De norte a sur del país, desde los pápagos hasta los mayas.

(1) Rafael Márquez Piñero. Sociedades Indígenas y Normatividad Penal. "Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena". UNAM. México. - 1991. P.111.

Las normas son ineficaces porque quien debe aplicar la ley, ignora dónde y a quién debe aplicarla y si la debe aplicar, o bien, desconoce que la ley es violada y al sujeto que la viola; y también porque quien debe cumplir la ley ignora -- qué ley debe cumplir y si debe cumplirla, o aún más, desconoce que está violando una ley que debe cumplir, porque no sabe que hay ley que debe cumplirse. "La realidad es que individuos y comunidades indígenas enteras están subordinadas a un derecho positivo, formalmente válido, ignoran en mayor o menor medida su existencia, y se rigen por un sistema de preceptos casi siempre de origen consuetudinario que muchas veces, contrarían lo estatuido por la ley positiva". (1). Pero además, por razones de falta de obras de infraestructura (carencia de vías de comunicación). La autoridad no aplica dicha ley, y, cuando llega a hacerlo, comete injusticias.

Pero en países como el nuestro, 'en donde conviven agrupamientos humanos de diferente cultura, son muchos los pueblos indígenas que llevan una existencia al margen de la vida nacional'. Tales grupos indígenas, por lo demás tienen perfectamente delimitadas algunas de sus formas de gobierno con características que les son peculiares, las normas tradicionales que rigen su vida son acatadas voluntariamente por sobre cualquier otra que viniese de un mandatario extraño. (2).

Como, '...asombroso es el acatamiento que el tarahumara debe a su gobernador, --- obedece ciegamente las decisiones de éste cuando investido de juez, pronuncia una sentencia en los juicios que ante él se suscitan, y antes que contradecirlo acude al suicidio, su prestigio en la comunidad se vé seriamente lesionado...". (3).

(1) José Castillo Farreras. "Las Costumbres y el Derecho". La situación Jurídica del Indígena. Antología. I.N.I. México. 1989. P.39.

(2) Ibidem. P.41.

(3) Ibidem.

Por lo anterior se puede aseverar la existencia en el pasado y presente de un derecho consuetudinario no oficial, un derecho que sin haber sido tamizado en los moldes del proceso legislativo estatal se encuentra vivo. Es un derecho que pervive. Le podríamos llamar derecho viviente, para distinguirlo de otras costumbres también con vida.

Durante años los indios han padecido la aplicación del derecho positivo mexicano sin tomar en cuenta lo específico de su etnicidad. Estamos conscientes de que la administración de justicia en nuestro país se sustenta en un orden jurídico nacional. Más sin embargo, vamos a tratar de mostrar cómo en ese ámbito, se agravia en forma muy marcada a los grupos indígenas.

En el derecho positivo encontramos entre otras, dos ramas que nos interesan de sobremedera: la agraria y penal, que son las que afectan de manera cotidiana a los indígenas. Si bien constituyen cuerpos normativos de muy diversa naturaleza, en la realidad, muchos asuntos penales tienen como origen el problema de la tenencia de la tierra.

En las cárceles se refleja la problemática que sufre el indígena al serle aplicado un proceso judicial donde se le condena a la privación de su libertad corporal. Los procesos penales, se inician formalmente con un auto o declaración judicial de formal prisión, dirigido a un sujeto concreto con presunta responsabilidad en la comisión de un delito. La etapa precedente a esta declaración conocida como la averiguación previa, es la que comprende desde el momento en que un Agente del Ministerio Público, Agente Auxiliar o Síndico Municipal, toma conocimiento de la verificación de los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito. En ejercicio de facultades legales, esta autoridad procede a detener a los presuntos responsables y a realizar una rápida investigación que le permita definir si hay elementos para consignar al o a los detenidos ante el juez de primera instancia correspondiente.



Tratándose de los grupos indígenas, un hecho constante es que suelen entregar a la autoridad judicial más próxima al miembro de su comunidad que haya participado en hechos de sangre, como lo mencionaremos al citar el homicidio en los huicholes. Desde ese momento se le traslada a la cabecera municipal más próxima, acompañado por lo general de un acta donde se relata su versión sobre los hechos que motivaron su detención. Dicha acta como se ha visto, es definitiva en el proceso que se le seguirá al presunto responsable. El agente municipal expresará en ella necesariamente, su apreciación personal, y es común que ésta sea definida en el contexto de las relaciones locales de poder, de las cuales él forma parte. Conforme el indígena acusado se aleja físicamente de su comunidad, lo hace también de la posibilidad de ser juzgado con objetividad.

En primer lugar, va al encuentro de un mundo que utiliza un lenguaje que él ignora, que aplica una ley que él desconoce, que juzga sobre unos hechos que sucedieron en un lugar y en un contexto étnico que el juez normalmente no conoce ni investiga. Todo lo cual no es obstáculo para que el proceso penal se desarrolle. Existe el principio jurídico de que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento, existe también otro que habla de que todos somos iguales ante la ley, así se trate del indígena pame de la zona media que del rico ganadero de la Huasteca en San Luis Potosí.

Mencionaremos un caso como ejemplo: Mario García Tolentino, indígena otomí residente en la Comunidad de Huehuetlán, Hidalgo, sin camino directo de acceso a la ciudad más próxima. Fue acusado de homicidio en agravio de quien en vida fuera su tío de nombre Francisco Tolentino, y, trasladado al Distrito Judicial de Tenango de Doria, Hgo. por los propios habitantes de dicha comunidad para ser entregado en la comandancia de la policía judicial en día domingo, fecha en que la Agencia del Ministerio Público no labora; en su primera declaración ante la policía -

judicial, el acusado manifestó que: "Mató a Francisco Tolentino (su tío), porque éste le molestaba una vez que estaba borracho y lo tenía amenazado de muerte por pleitos de tenencia de tierra respecto de predios propiedad del padre del declarante...". (1).

Desde el inicio de los procesos se marca la distancia entre la verdad real y la - verdad legal, cuando hablamos de verdad real, nos estamos refiriendo al escenario étnico y social, donde se desarrollaron los hechos materia del proceso, a las redes del poder local que frecuentemente influyen en la comisión de delitos y en general a todo el universo de valores culturales de los grupos indígenas. La verdad legal en cambio, podemos afirmar, que es la que se construye al margen de - -aquella, o aún en ocasiones en su contra, es la que se va entretejiendo a partir de la interpretación judicial de la primera declaración.

En el caso que estamos comentando, la declaración del acusado toma el rango de confesión absoluta, sin mayor investigación. Precisamente hechos como éste nos han - llevado a sugerir que los abogados ofrezcan "peritajes antropológicos" en los juicios penales, a efecto de acercar al juez a la realidad étnica en que se realizaron los hechos que él va a juzgar. En la comunidad se percibió que una de las personas con poder local, posiblemente influyó en Mario García Tolentino, para predisp ponerlo entorno a su declaración donde confesó haber cometido el crimen. Este sería sólo uno de los indicios que una real investigación debería contemplar.

Las pruebas típicas que se han venido utilizando en los procesos penales son la - confesional del acusado, testimoniales de cargo, careos, y, documentales. El indí gena rinde su declaración si se atreve a hablar en su lengua, sin la presencia de un traductor. Si lo hace en español, su uso y conocimiento es tan limitado que le

(1) Juzgado Mixto de Primera Instancia de Tenango de Doria, Hgo. Exp. 119/87.- Homicidio. Inculpado Mario García Tolentino. Fojas 14-23.

impide expresarse ampliamente en torno a los hechos que desea manifestar.

En ambos casos es usual que antes de que termine de hablar, ya la mecanógrafa de la Agencia Municipal, Ministerio Público o Juzgado de que se trate, ha terminado de anotar su declaración. El se limita a estampar en ella su huella digital. - Así vemos que al afrontar un interrogatorio el indígena sólo percibe muchos papeles, muchas palabras, muchas leyes; como dice Beccaria "...y, se arrepiente de al go, que tal vez no tenga porque arrepentirse...". (1). En ningún momento siente que su discurso, su versión sobre los hechos tenga algún sentido. Otra traba pro cesal es que la confesión había sido llamada "La Reyna de las Pruebas". Si el in dígena reconoce por ejemplo que mató a alguien, para el ju zgador resulta lógico condenarlo, y lo hace incluso, con la convicción de que está ejerciendo su fun ción de manera correcta, aunque en el expediente no exista otra constancia pro cesal de culpabilidad más que su confesión.

Tratándose de las pruebas testimoniales no es fácil conseguir que un indígena que vive por ejemplo en Huehuetlán, Hidalgo, comunidad bastante alejada del Distrito Judicial más cercano como es Tenango de Doria, -para seguir nuestro ejemplo-, acu da a declarar sobre la manera en que Mario García Tolentino *es* valorado en la co munidad, y mucho menos referirse a la posibilidad de que el cacique local tuviera alguna participación indirecta en los hechos, mucho menos directa. Esto sucede - porque existe una desconfianza generalizada hacia las autoridades judiciales, no se ve en ellas a un órgano jurisdiccional capaz de apoyarlos, al contrario los -- atemorizan con la sola mirada. La clásica prevención a un tes tigo sobre las res ponsabilidades en que incurre por dar falso testimonio, aunado al ritual imperati vo del interrogatorio: que motiva respuestas tales como: "Si tú lo dices así se rá". En el mismo sentido se desahogan otras pruebas o los careos.

(1) Beccaria. "Tratado de los Delitos y las Penas". Edit. Porrúa, S.A. Mé- xico. 1982. P.186.

No existe en todo el proceso un momento en que el indígena pueda ofrecer su versión y explicarla con la confianza de que sus razones cuentan, de que sus palabras valen. El juez es un ser tan alejado, que pocas veces se presenta físicamente ante el acusado para recibir sus declaraciones, basta un escribano. En estas circunstancias no puede hablarse de comunicación entre el juzgador y el acusado, éste -- cuando es indígena viene de una comunidad donde los conflictos se ventilan en el trato directo entre las partes, ante los ancianos respetados y dotados de auténtica autoridad. Donde las partes hablan el mismo idioma y tienen las mismas referencias culturales, y todos conocen los valores que como pueblo quieren preservar. -- Así vemos que los momentos en que el indígena entra en contacto con la legalidad -- del derecho positivo mexicano, son los momentos de conflicto, de violación. Para él, legalidad es sinónimo de conflicto. No conoce el ámbito donde se aplique la ley para respetar sus derechos.

B. SOBREVIVENCIA DEL DERECHO INDIGENA CONSUETUDINARIO Y SU CONFRONTACION CON EL DERECHO POSITIVO.

Se debe considerar como una realidad que persiste y que se niega a morir, que se practica en las comunidades indígenas del país como parte de una cultura que debe seguir viva, nos referimos al derecho consuetudinario. El ordenamiento jurídico que prevalece en México ha dejado al margen los valores de toda una cultura étnica, basta únicamente observar un poco para darse cuenta de éste injusto olvido -- por no llamarle contradicción de la ley, cuando ésta misma habla de igualdad.

En materia agraria, en los procesos administrativos los núcleos indígenas han sido objeto de arbitrarias divisiones al marcarles límites territoriales, o bien han -- sido despojados, invadidos; pueblos convertidos al régimen ejidal y por ende desar-- ticular sus estructuras tradicionales. En el ámbito penal, el problema es mayor aún por los bienes jurídicos que debe tutelar. Por ejemplo la libertad corporal individual: al indígena se le acusa, procesa y juzga en un idioma que no entiende, por hechos que en su comunidad tienen valoraciones distintas. La sanción como pe-- na que se aplica tiende a desarraigarlo de su lugar de origen. No está permitido un espacio para que se escuche la voz o la opinión de las autoridades tradiciona-- les indígenas.

Los grupos étnicos cuentan con un sistema de control social, sus normas regulan -- tanto las relaciones políticas de su interior, como las económicas o las familia-- res. "Es en la práctica de las comunidades indígenas donde su sistema normativo forma una unidad, y ésta obtiene la legitimidad, de su vigencia en la acumulación sostenida de su aplicación a través de un largo tiempo". (1).

Con esto no queremos decir que las comunidades aplican las mismas normas que hace

(1) Magda Gómez. "Derecho Consuetudinario Indígena". México Indígena. Institu-- to Nacional Indigenista. Núm. 25. México. 1988. P.3.

200 años, como cualquier grupo social, ellas también han cambiado y modificado sus normas a efecto de responder a los cambios de intereses y conflictos que se dan en su interior, como a la presencia de los intereses impuestos del exterior de su núcleo indígena, de esa sociedad nacional de la cual forma parte y que rechaza, tanto, que al momento de legislar, no ha tomado en cuenta sus costumbres, - tal vez a eso se deba que la ley en realidad no sea general, aunque en su aplicación si lo es, pero no es justa.

Tienen las comunidades indígenas una organización propia, cuentan con autoridades, normas jurídicas, sanciones, más sin embargo parece que el tiempo trata de aniquilarlas en su organización; la aplicación de sus normas es muy limitada, y se reduce en muchos casos a problemas menores como riñas, robos, faltas a los padres o a la autoridad, violación de normas comunitarias entre otras.

Casos como los siguientes se presentan en el interior de dichas comunidades: Es una situación de conflicto que no involucra hechos de sangre entre los miembros, - se acude ante autoridades tradicionales a presentar la queja. Se cita al acusado y normalmente se le enjuicia en público, cuando se reúne el pueblo en la asamblea dominical. Aquí se observa que la sanción es distinta a la que pudiera resultar en el derecho positivo, ya que se busca que el inculcado sufra como castigo la -- vergüenza de haber sido visto en falta por todo el pueblo. Tal es el caso de los Huicholes de San Andrés Cohaminta en Jalisco; de los Coras de Jesús María en Nayarit, o de los Totonacas en la región de Papantla, Veracruz.

Entre ellos se ha logrado que su justicia sea pronta y expédita como lo señala la Constitución Federal. Normalmente, los conflictos se abordan y resuelven en una sesión, durante ella se discuten los hechos, se reconstruyen, interviniendo tanto la parte acusadora como la acusada. Los miembros de la comunidad dan su testimonio. Las autoridades tradicionales van orientando la discusión, señalando el tipo de va

lores que la comunidad quiere preservar. Esto es, el ámbito donde se ubica el conflito y en él se definen las resoluciones, éstas son inapelables 'porque ya se - discutíó bastante' suelen señalar las autoridades tradicionales. Un elemento importante al dirimir los conflictos es el de fijar la reparación del daño de manera que las partes queden reconciliadas y conformes con la misma. Se trata de mantener la cohesión de la comunidad y de que aquellos que incurran en faltas se corrijan.

"Caso distinto es el efecto que produce la penalización del indígena conforme al derecho positivo, pues se convalida con ella la ruptura del indígena en su comuidad de origen". (1).

"Es claro que la expresión derecho consuetudinario proviene del ámbito de análisis de ciertas teorías jurídicas, que en un enfoque positivista tienden más a descri--bir los fenómenos que a promover una explicación que los cuestione". (2).

Es reconocido que tanto en México como en otros países, la población indígena se - mantiene vigente, aunque restringida en sus normas tradicionales de control social. Estas normas son aplicadas al lado del derecho siempre y cuando no lo contravengan. El problema se plantea cuando las normas de control social indígena si contravienen el sistema jurídico nacional.

En México, los grupos indígenas ya comenzaron a plantear la exigencia de respeto a su cultura jurídica, a su capacidad de negociación y resolución de conflictos. -- Ellos desde siempre han estado luchando en este ámbito o dinámica de resistencia, - tal vez en silencio y otras con voces demasiado fuertes. Con ese dejo de reclamo que siempre llevan consigo, por la necesidad que tienen y sienten de existir como

(1) Magda Gómez. "Derecho Consuetudinario Indígena". México Indígena. Instituto Nacional Indigenista. Núm. 25. México. 1988. P.3.

(2) Ibidem.

pueblos, de que se les respete su cultura, sus tradiciones, su derecho indio. - Etapa en "...lucha constante por defender sus territorios despojados o invadidos que son el patrimonio indispensable que los impulsa a defender su existencia como grupo social, y ahí, está latente la necesidad de que el Estado preste atención a esas voces que vienen desde el seno de los grupos étnicos, y les reconozca su derecho a administrar la justicia dentro de sus comunidades, el reconocimiento constitucional de su existencia como una cultura digna de tomarse en cuenta con un profundo respeto". (1).

Existe un hecho bastante significativo que muestra cómo un indígena queda sujeto a las pautas que determinan a su propia cultura: en una comunidad Huichol, correspondiente a Nayarit, en un camino vecinal de terracería se encontró a un indígena sentado en una roca, con una actitud bastante sumisa, callada y reflexiva, cuando se trató de interrogarlo por respuesta existió el silencio. Horas más tarde, quienes lo vieron por primera vez, regresaban por el mismo camino después de haber cumplido con una comisión oficial en la comunidad a donde pertenecía aquel hombre; se extrañaron mayormente al ver de nuevo a esa persona, en la misma actitud que horas antes. Ocho días después, aquella comisión regresó por esos lugares; y sobre la roca permanecía el mismo individuo con la misma actitud silenciosa, al llegar a la comunidad se preguntó a la autoridad por la extraña actitud del indígena del camino, respondiendo que se trataba de un preso. Sin guardias, sin muros que le impidieran fugarse, ahí estaba un preso quien se sometió mediante la fuerza de sus valores, motivo de respeto e integración social. (2).

El control social hacia los miembros que la forman en relación con sus conductas,

(1) Magda Gómez. "Derecho Consuetudinario Indígena". México Indígena. Instituto Nacional Indigenista. Núm. 25. México. 1988. P.4.

(2) Ibidem. P.5.



va desde penas, sanciones o castigos. Dicho control está sujeto a una cultura, - costumbre. La historia de un pueblo y el contacto con otros pueblos. A manera - de ejemplo citaremos el caso de los Huicholes: El Gobernador tradicional, el -- juez o el capitán, son las autoridades tradicionales que representan a la socie- dad Huichol, o los llamados tupiles (policías), están bajo el mando de los prime- ros, y, éstos se encargan de ejecutar una orden por así decirlo de aprehensión, - en contra de una persona acusada. Cabe aclarar que si la falta es grave lo lleva- rán amarrado, en caso de ser menor la falta, sólo lo escoltarán.

En Tuxpam de Bolaños, Jalisco. (Zona Huichol), se reconocen como delitos graves los siguientes :

- a) Homicidio.- Las autoridades conjuntamente con el Consejo de ancianos, me- ten al delincuente a un cuarto donde se encuentra lo que ellos denominan 'cepo', que consiste en un palo o madera con orificios donde le meten los - pies y se los sujetan con amarres. Una vez transcurridas veinticuatro ho- ras (tiempo que dura el castigo en el 'cepo'), lo llevan al palo de los -- tormentos y lo cuelgan de las manos para que se haga público el castigo por el delito cometido. Después de haber sido castigado por las leyes internas de su comunidad, es turnado a la autoridad competente (Agencia del Ministe- rio Público).
- B) Adulterio.- Las autoridades ordenan llevar amarrado ante su presencia y - además, desnudo, con la finalidad de que a éste le ocasione vergüenza que se le exhiba frente a todo el pueblo, y, no vuelva a cometer la misma fal- ta.
- C) Abigarrato.- Las autoridades mandan detener al presunto responsable para - averiguar si es culpable o no. Si resulta culpable lo obligan a que pa- gue el doble de lo que se llevó.

D) Brujería.— La persona que se dice embrujada debe acudir al Consejo de Ancianos a efecto de que éste, en coordinación con las autoridades tradicionales, obliguen al llamado brujo a curar al embrujado; si el primero se rehúsa, lo castigan severamente en el 'cepo', o en el palo de los tormentos.

Existen otros actos que son considerados por los Huicholes como faltas, también con su propia manera muy de ellos para sancionarlos y si lo amerita castigarlos en 'cepo'; éstos son considerados menores: embriaguez, escándalo en la vía pública, injurias, entre otros. (1).

A manera de comentario, diremos que los Huicholes son polígamos, aunque el porcentaje de hombres con más de una esposa es bastante bajo en estos tiempos. La castidad antes del matrimonio es muypreciada y se supone que después del matrimonio debe permanecer fiel a la pareja. Todos están dispuestos a aceptar, sin embargo, la realidad es diferente y la infidelidad es frecuente. De originario esto no tiene consecuencias graves y se observa con demasiada paciencia en la mayoría de los miembros de sus comunidades. Sin embargo, existe una ocasión ceremonial en que esta conducta se examina en forma ritual y abierta ante todos, cuando se exige que cada adulto declare públicamente cada una de sus experiencias sexuales extramatrimoniales nombrando con quién las tuvo, aún cuando ambos amantes de los esposos están presentes, como generalmente sucede. Estas confesiones públicas son una preparación ritual obligatoria para la peregrinación del peyote, y se requiere que la practiquen no sólo aquéllos que participan, sino también sus familiares. Por cada nombre y por cada ocasión confesada, el mara 'ak' ame hace un nudo en el cordel largo de fibra de yuca que finalmente arroja al fuego, esto es, a la deidad del fuego (Tatewari), cuyas flamas ocultan el pasado y purifican a los participantes -

(1) Arturo Alvarez Sánchez. "El Castigo de los Huicholes". México Indígena. --

para la jornada. No se permite ninguna expresión de celos durante los ritos del peyote. Sin embargo, los resentimientos permanecen latentes; para irrumpir más tarde. Algunas de las disputas que surgen sin provocación aparente durante las borracheras en ceremonias, como la toma de posesión de un nuevo gobernador del territorio Huichol al final del año, que siempre incluye beber demasiado, pueden rastreadarse hasta unos celos largamente contenidos que en muchas ocasiones han llegado al homicidio. (1).

Esta purificación del alma para los adúlteros, arrojando al fuego el cordel es -- única, y, se da sólo en la preparación de la peregrinación en busca del peyote como mera excepción a la regla de los castigos por adulterio. En donde son exhibidos públicamente y desnudos. La peregrinación del peyote se realiza cada año por los Huicholes de Jalisco y Nayarit, principalmente de San Andrés Cohamiata y San Sebastián Teponahuaxtlan, Mpio. de Mezquitic, Jalisco; el recorrido termina en Real de Catorce, S.L.P., para posteriormente iniciar el regreso a sus comunidades en el Estado de Jalisco, llevando consigo el peyote encontrado.

Una vez terminada la conquista de los pueblos indígenas que se inició en 1521, -- los europeos impusieron sistemas jurídicos extraños a las prácticas y a las costumbres de control social llevadas a cabo por los grupos indígenas. Si bien es cierto que las leyes que regían entre los indios daban a las comunidades con una personalidad jurídica bien acreditada y les permitían cierto margen de manobra en los asuntos legales, en la sociedad colonial nunca hubo un reconocimiento a los derechos de los indígenas, tal y como éstos los entendían. (2).

- (1) Furst T. Peter - Nahamad Salomón. Ritos y Arte Huicholes. México. Edit. SEP. Setentas. 1972. P.P. 44-45.
- (2) Magda Gómez. "Costumbre Jurídica". México Indígena. Instituto Nacional Indigenista. Núm. 25. México. 1988. P.2.

### C. TESIS DE JELLINEK SOBRE EL DERECHO CONSUETUDINARIO.

Las costumbres en general: más que conductas reiteradas, son hechos, pero también, a veces, derecho. En el derecho consuetudinario que efectiva y rigurosamente lo sea, siempre existe un hecho -la costumbre-, que simultáneamente se constituye en norma. Los móviles (hechos también) que condicionan el devenir de los hechos-norma, móviles de todo tipo, económicos, políticos, sociales, conscientes e inconscientes, son seguramente su más importante causa. Los órdenes jurídicos integrados por costumbres, el factum moral, los convencionalismos sociales constituidos por hechos-norma, no son más que el reflejo, directo o indirecto, fiel o incorrecto, de los regímenes económicos, políticos y sociales. Sabemos que sólo cambiando radicalmente aquellos regímenes cambiarán radicalmente las costumbres sociales normativas. En un sistema de derecho legislado por haber algunas normas aisladas, rigurosamente jurídicas en su aspecto no sólo formal, sino aún en el material, pero carentes en absoluto de la facticidad y hasta de especie algunas de repercusión social. Serían la pura estructura lógica y su inherente expresión verbal. Letra muerta se les puede llamar. Pero no puede afirmarse lo propio de la costumbre jurídica esencialmente por su coercibilidad y costumbre justamente por su especial facticidad. (1).

Con respecto a México, salta a la vista una pregunta ¿Por qué al momento de legislar no se continúa con lo que ya es costumbre en nuestro país y que ofrece mejor resultado al momento de la aplicabilidad de la norma, en lugar de adoptar de otros regímenes políticos ajenos al nuestro, normas que resultan letra muerta para los efectos de su aplicación. Y, esa costumbre bien podría ser la jurídica de los indígenas, insertada en el sistema jurídico mexicano.

- (1) José Castillo Farreras. "Las Costumbres y el Derecho". "La Situación Jurídica del Indígena. Antología. I.N.I. México. 1989. P.P. 31-32.

En el pensamiento de Jorge Jellinek se encuentra un reconocimiento al valor que tiene el derecho consuetudinario en un sistema jurídico, que identifica su importancia por surgir de la vida social-cultural de la misma comunidad. Su tesis es reconocida como "teoría de la fuerza normativa de los hechos".

El profesor Jellinek formula una cuidadosa elucubración sobre la formación, contenido y significancia de las normas consuetudinarias de la manera siguiente: (1). Vale como derecho en cada pueblo, ante todo, lo que realmente es vivido como tal, y el ejercicio permanente de ese derecho, crea la representación de lo que este ejercicio se conforma de una norma apareciendo por consiguiente la norma misma - como ordenación autoritaria de la comunidad, es decir, como jurídica. De este modo recibe también su solución el problema del derecho consuetudinario. No nace este derecho del espíritu popular que lo sanciona ni de la convicción común - de que algo ha de ser. Derecho en fuerza de su necesidad interna, no nace de un acto de voluntad táctica del pueblo, sino de las propiedades generales psíquicas que hace se considere como normativo lo que constantemente se viene repitiendo - en la realidad. Los hechos poseen en cierto modo, una gran fuerza normativa y de tal modo lo acostumbrado llega a considerarse como debido.

El derecho positivo no reconoce fuerza obligatoria a la costumbre sino en los casos en que -expresa o tácitamente-, así lo manifiesta. La costumbre, afirma Jellinek, cualquiera que sea (jurídica o no jurídica) consta de dos elementos :

El acostumbramiento, que es un fenómeno preponderante, psíquico, interno y que en consecuencia, se sitúa en el tiempo, y la conducta acostumbrada, que es su manifestación externa y que se encuentra localizada en el tiempo y en el espacio. Nadie tiene una costumbre si no está acostumbrado, ni nadie está acostumbrado si no es a su costumbre. Las costumbres las clasifica de la siguiente forma :

- (1) José Castillo Farreras. "Las Costumbres y el Derecho". La Situación Jurídica del Indígena. Antología. I.N.I. México. 1989. P.33.

- a) Paralelas a lo establecido por la ley.
- b) Confirmatorias de la ley.
- c) Interpretativas de la ley.
- d) Integradoras de lagunas de la ley.

1. PARALELA:

Las costumbres paralelas a lo establecido por la ley son aquéllas que, for-  
mándose con independencia de la propia ley, coinciden, empero, en su conte-  
nido de la ley misma. Puede haber inclusive, ignorancia absoluta de la --  
ley, más sin embargo ésta no se viola, por la correspondencia que existe -  
de contenidos, según la hipótesis, entre la ley y la norma consuetudinaria.

Una costumbre jurídica que se practica en muchos sistemas demarcados en Mé-  
xico, cuyo origen en determinadas regiones se remonta a la época prehispá-  
nica, por lo que puede deducirse su independencia de la ley, es el trueque  
(que por demás, es y ha sido una forma universal de contratar), en virtud  
del cual los sujetos de la relación cambian una cosa por otra.

Un caso de paralelismo: Se encuentra entre el contrato de permuta (Art. -  
2327 del Código Civil para el D.F. que dispone: Es "Aquél por el cual uno  
de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra") y el trueque, con-  
ducta jurídica social tan cotidiana en las áreas indígenas.

2. CONFIRMATORIA:

La costumbre confirmatoria de la ley, es: 'la que ratifica los preceptos -  
de la ley o los rebustece con la práctica de la misma'. No debe confundir-  
se la costumbre confirmatoria con la paralela, puesto que ésta se integra  
con total independencia de la ley. Inclusive con desconocimiento de ella,  
y la confirmatoria consiste en que el cumplimiento consciente de la ley --  
se hace costumbre, ratificando y robusteciendo su eficacia.

Quienes practican costumbres paralelas a la ley, ignoran la ley o la ignoraron cuando aquéllas comenzaron a formarse. Pero quienes realizan costumbres confirmatorias de la ley empezaron a cumplir la ley, y el cumplimiento reiterado se ha vuelto costumbre, inclusive, a tal grado, que con ella a veces, no sólo se cumple el precepto legal sino también la regla del trato social de análogo contenido.

3. INTERPRETATIVAS:

Interpretativas de la ley, 'la costumbre es el mejor intérprete de la ley'. En nuestro Código Civil se admite de modo expreso, para ciertas situaciones, la costumbre interpretativa, así el Artículo 1856 dice: "...el uso o la costumbre del país se tendrán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos...".

4. INTEGRADORAS:

Integradoras de lagunas de la ley son las costumbres que, como su nombre lo indica, colman los vacíos de aquélla, ya sea creando formas jurídicas nuevas para regular situaciones en las que no se puso atención al legislar, o bien completando y perfeccionando los preceptos existentes. 'La costumbre ha jugado un papel importante como fuente formal de derecho de los orígenes de todos los pueblos; puede decirse que todo derecho ha comenzado por ser consuetudinario; aunque en la actualidad ha disminuido su importancia. Las lagunas de la ley se refieren menos a los problemas del pasado, la ley se ajusta a las nuevas necesidades que brotan repentinamente y es aquí donde la costumbre falta, por ser el derecho del pasado...'. (1)

(1) José Castillo Farreras. "Las Costumbres y el Derecho". La Situación Jurídica del Indígena. Antología. I.N.I. México. 1989. P.34-36.

## II. FUNCION PROTECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

### A. ANTECEDENTES.

Al triunfo de la Revolución Mexicana la política indigenista del Gobierno se centró en consolidar política y económicamente a la nación, por lo que se planteó - homogeneizar, étnica y culturalmente a la sociedad mexicana manejando conceptos como el de "...'asimilación' de las comunidades étnicas al desarrollo general, - en el que aparece como condición más o menos determinante suprimir los razgos -- originarios; el de 'incorporación' que propone la obtención de una mezcla de razas y culturas; y el de 'integración' que preconiza acelerar un proceso inexorable tendiente a borrar las fronteras culturales entre los valores y formas de vida de la sociedad dominante y los que se conservan en las sociedades que se consideran marcadas por el atraso". (1).

Para llevar a cabo estas ideas se creó en 1917 la Dirección de Antropología que estuvo a cargo de Manuel Gamio, donde se realizaron investigaciones integrales e interdisciplinarias marcando toda una corriente dentro de la antropología. (2).

Estos trabajos llevaron a la conclusión de que era necesario implementar un sistema educativo especial para los grupos étnicos, lo que fue muy criticado por intelectuales y miembros del gobierno, entre ellos Vasconcelos, quien a través de la 'cruzada civilizatoria' se propuso combatir el proyecto, pues consideraba que contribuía a la separación del indio de la nación.

Vasconcelos sostenía que alindio se le debía integrar por medio del sistema escolar nacional, por lo que formó primero las Casas del Pueblo y las Misiones Culturales y posteriormente la Casa del Estudiante Indígena, cuyo objetivo principal

(1) Lorena Vázquez Rojas. Boletín Indigenista Año 3. Núm. 8. Julio-Agosto.- I.N.I. México. 1991. P.20.

(2) Ibidem.



era anular la distancia evolutiva que según él separaba a los indios de la época actual. Pero estas escuelas fueron severamente criticadas por incorporar individualmente a los indios, ya que se consideraba que se les desvinculaba de su medio y en 1932 fueron clausuradas. En su lugar se crearon Centros de Educación Indígena bajo el sistema de internado. (1).

En ese año Moisés Sáenz formó la Estación Experimental de Incorporación del Indio, con el objeto de descubrir y poner a prueba nuevos métodos y técnicas de investigación. De allí surgió la crítica a las políticas que basaban su acción en la -- educación como medio para lograr el 'mestizaje cultural', y se propuso la creación de una dependencia que se encargara no sólo de la educación indígena, sino -- también de dar apoyo agrícola. Esta proposición fue retomada en 1936 por el Presidente Lázaro Cárdenas, quien creó el Departamento de Asuntos Indígenas, organismo que tenía la función de estudiar las necesidades de los indios y proponer y -- promover sus derechos constitucionales. En esta época se comienza a pensar en la creación de un organismo más amplio, dedicado a la solución de los problemas de -- los indios. (2).

En la década de los cuarentas el Departamento se manejó ineficientemente y con -- muy poco apoyo, así como cualquier otro asunto relacionado con los sectores populares. La política del Presidente Avila Camacho se ocupó más de la problemática internacional, y congeló todo proyecto indigenista.

En cuanto a la investigación, los trabajos que se realizaron fueron apoyados por el Instituto Indigenista Interamericano.

- (1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1972-1980.- México. 1980. P.4.
- (2) Ibidem. P.99.

En 1946 el Departamento se integró a la Secretaría de Educación Pública (SEP) (1), como parte de una Dirección General. Esto contribuyó a restarle importancia a la cuestión india, ya que por ser un organismo dependiente de la SEP se le negaba el acceso al Presidente de la República, como se había venido haciendo.

A partir de la idea de que la cuestión indígena necesitaba un tratamiento especial '...porque las comunidades indígenas por su atraso cultural y especialmente por hablar lenguas indígenas exclusivamente o de un modo predominante, no estaban incorporadas de hecho a la vida social, económica y política del país', el Presidente Miguel Alemán en 1948 propuso la iniciativa de Ley para la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI). (2). Con ello la problemática indígena ya no era responsabilidad de un solo Departamento, sino de todo el gobierno Federal.

(1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1972-1980.- México. 1980. P.5.

(2) Ibidem. P.100.

## B. CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

El Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1948, es un organismo del gobierno mexicano al servicio de las comunidades indígenas del país. (1).

Tiene como propósito principal propiciar y apoyar las iniciativas de los indígenas en su empeño por mejorar su nivel de vida y preservar sus valores esenciales, dentro del marco pluricultural de la nación.

El bienestar es un requisito fundamental para la preservación y enriquecimiento de la cultura propia de cada una de las 56 étnias que existen en nuestro país. El -- Instituto promueve el desarrollo de los grupos étnicos de distintas formas, colabora en las comunidades en la elaboración y ejecución de proyectos de diversas Indoles, en la gestión de asuntos entre otras dependencias federales y estatales, y en la solución de necesidades urgentes.

Para lograr estos objetivos se tomó como base el estudio de las comunidades, pero paradójicamente, no se creó dentro de un organigrama general, ningún área dedicada a ellas. En la Ley Constitutiva del INI sólo existía un Departamento de Antropología, dentro de la estructura de los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI).

Se invitó a algunos antropólogos para que empezaran a recopilar todos los estudios existentes sobre el tema, con el fin de que sirvieran de base a las acciones del -- Instituto. Lamentablemente la mayoría eran estudios meramente descriptivos, donde sólo se resaltaba lo folklórico de las comunidades y no fué posible tomarlos en -- cuenta.

"Para la instalación del primer Centro Coordinador Indigenista (CCI) se sugirió -- elaborar un diagnóstico previo, basado en la investigación participante, que diera

(1) Raúl Villegas Ortega. "INI 40 Años". Instituto Nacional Indigenista. Méx-ico. 1988. P.519.

una visión más amplia de la región y de las necesidades de sus habitantes". (1).

El diagnóstico sería la base para los programas de acción y encontrar el lugar más conveniente para ubicar el CCI. Inicialmente se propusó construirlo en una zona habitada por algún grupo étnico, pero al final de cuentas las autoridades decidie ron instalarlo en San Cristóbal de las Casas bajo el argumento de que todos los -- CCI deberían establecerse en un Centro Rector Urbano y de ahí llevar las acciones a las comunidades indigenistas. Esta idea surgió de los planteamientos del doc- tor Gonzalo Aguirre Beltrán, quien partía "... de la consideración de que la si- tuación del indígena se enmarcaba en la dualidad atraso progreso, (por lo que) se propugnó como el objeto central la integración de los indígenas al mercado de con- sumo nacional, bajo el supuesto de que con ello se generaría un cambio hacia for- mas más desarrolladas". (2).

El desarrollo se entendió en relación a un proceso de mestizaje biológico y cultu- ral en busca de una homogeneidad nacional.

En ese contexto, la práctica indigenista se ligó a la existencia de un espacio: La 'región del refugio' indígena atrasado y a la 'metrópoli' ladina o mestiza, llama- do Centro Rector o Polo de Desarrollo Regional. (3).

Ya creado el Centro en 1951, se empezó a averiguar cuáles eran los principales -- problemas de la comunidad aplicando la metodología de la investigación participan- te, es decir, registrando la acción y los resultados en el proceso mismo de la - práctica y con la participación de la comunidad informante. (4).

(1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1972-1980.- México. 1980. P.100.

(2) Ibidem. P.102.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem.

Pero esto ponía en peligro las orientaciones del Estado en materia de indigenismo durante la década de los cincuentas y sesentas, que respondía a los intereses de los grupos más poderosos de las comunidades que nada tenían que ver con los indios.

Así durante toda esta época la investigación participante se llevó a cabo dentro del INI como dos actividades separadas, por un lado se elaboraron programas de antropología, donde se hacía una división tajante entre el objeto y el sujeto del estudio.

"La situación cambió durante la década de los setentas. En el sexenio de Echeverría la infraestructura operativa del INI creció desorbitadamente, de 12 centros en el año de 1970, aumentó a 66 centros en 1976, de los cuales entraron en operación 40 en 3 años". (1).

El área dedicada a la investigación empezó a impulsar acciones para la defensa y el desarrollo de las culturas autóctonas, y el fortalecimiento de la propia organización social, lo que respondía al surgimiento y crecimiento de agrupaciones indígenas en todo el Continente Americano. "A partir de 1972 en México estas organizaciones empezaron a movilizarse realizando congresos nacionales que culminaron en el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas efectuado en Jaritzio, Mich., en 1975. Auspiciado por la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Gobierno Federal a través del INI". (2). Allí se constituyó el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, en el que se agruparon los Consejos Supremos de todas las etnias del país; más tarde se integró la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües.

Lo anterior se dió bajo la influencia del movimiento estudiantil de 1968, con la

(1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1972-1980. México. 1980. P.5.

(2) Ibidem.

participación de algunos intelectuales y la aparición de nuevas corrientes teóricas dentro de la Antropología.

A ese avance de las formas de organización de los pueblos indios se debe el replanteamiento de la política indigenista del gobierno, que empezó a impulsar la participación de los propios pueblos, y a abrir terreno a la investigación antropológica para la defensa de los indígenas "...considerados tanto en su condición de mexicanos sometidos a la miseria y a la explotación, como en su calidad de grupos identificados por su personalidad étnica y cultural." (1).

Así la demanda indígena de mejoramiento de las condiciones de vida se extendió a - los círculos de intelectuales, antropólogos y dirigentes populares.

Al iniciarse la administración de López Portillo se planteó "... un cambio radical en la estrategia indigenista de la nación, proponiéndose abatir la secular marginación del indígena con el concurso de su participación organizada... (considerando que el problema indígena debe ser resuelto en términos de un compromiso que compete a toda la nación);... la unidad nacional implica el respeto, al pluralismo cultural y el apoyo a los vínculos culturales comunes; y, ...es necesario coordinar las acciones del estado mexicano hacia los grupos étnicos a partir de un amplio plan de inversiones programadas". (2).

Así se trató de reconocer el carácter marginal de los grupos étnicos, extendiéndolo como la no participación de éstos en los beneficios a la riqueza de la sociedad, a pesar de su contribución a la generación de la misma. El papel del Estado fue el de asumir la responsabilidad para acabar con la marginación, apoyando programas nacionales como COPLAMAR donde el INI tuvo la participación importante con las comunidades indígenas. Se llegó incluso a plantear la autogestión y participación del

(1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1972-1980.- México, 1980. P.5.

(2) Ibidem. P.100.

indígena en los cuadros directivos y administrativos del instituto, con lo que - teóricamente el INI pasaría poco a poco a manos de los indígenas.

De acuerdo con las nuevas políticas el INI creó el Departamento de Investigación Antropológica y Organización Social con el fin de realizar investigaciones para - el etnodesarrollo, entendido éste como "...la potencialización que hace un grupo étnico de su capacidad para formular, gestionar y constituir su propio proyecto - de desarrollo, con base en su experiencia histórica, haciendo uso de los recursos que le proporciona su cultura y en un marco de acciones y organizaciones definidas por sus valores y aspiraciones". (1).

El nuevo Departamento debía incrementar la eficacia y la adecuación de las acciones de etnodesarrollo para sistematizar las investigaciones que desde su creación se venían realizando. También tenía la función de asesorar en las actividades programáticas del INI a partir del conocimiento concreto de las comunidades, de tal forma que las peculiaridades culturales de cada grupo sirvieran como escalón para su ulterior avance socio-económico. También se planteó que las acciones de etnodesarrollo se adecuarían a las condiciones sociales y culturales de las comunidades indígenas, a fin de que las étnias pudieran tener participación en la construcción de su propio futuro, para ello se impulsaría la comunicación constante - con las comunidades a través de la investigación participante y la capacitación - en materia organizativa, retomando las formas tradicionales de organización de cada comunidad.

Así la investigación se encaminó hacia tres áreas: investigación operativa para la acción indigenista con el fin de obtener información documental, elaborar monografías y delimitar subáreas de acción prioritarias; investigación para defi-

(1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Labores del I.N.I. 1982-1980. México. 1980. P.23.

nir la ubicación y acción del INI en las regiones étnicas; que tuvo como resultado el determinar la ubicación de los nuevos CCI, la reubicación de otros, su cobertura y la apertura de residencias, subcentros u oficinas de operación e investigación para evaluar repercusiones socio-culturales de los programas de desarrollo.



### C. SUSTENTACION JURIDICA.

Las acciones institucionales se orientan a reducir los rezagos existentes, que en términos de participación y bienestar presentan las comunidades respecto al resto de la sociedad. Dichas acciones se rigen por un marco jurídico fundamental, - que regula, define la tarea y convierte en preceptos legales los principios fundamentales de la política en este campo.

#### 1. LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

Aún parece ayer, cuando hace 45 años, en 1948 el Gobierno de Miguel Alemán, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento de un compromiso adquirido en el Congreso Interamericano celebrado años antes en Pátzcuaro, Mich., emitió la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, como un organismo, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y al que se señalaban en la -- propia ley objetivos fundamentales:

ARTICULO PRIMERO.- Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en - la capital de la República.

ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes - funciones:

- I. Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- II. Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;
- III. Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;
- IV. Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;
- V. Fungirá como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas,-

de las materias que, conforme a la presente Ley, son de su competencia;

- VI. Difundirá, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones;
- VII. Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de asuntos indígenas.

ARTICULO TERCERO.- El Instituto estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio con los que en seguida se ennumeran:

- I. La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, a través de su Presupuesto de Egresos;
- II. Con los productos que adquiera por las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y,
- III. Los que adquiera por herencia, legados, donaciones o por cualquier otro título de personas o de instituciones públicas o privadas.

ARTICULO CUARTO.- Los bienes que lleguen en esta forma a constituir el patrimonio del Instituto, no podrán ser gravados ni enajenados por el mismo, sin previa autorización del Gobierno Federal, y sujetándose en todo caso para tales enajenaciones o gravámenes, a las disposiciones que rijan a los bienes mencionados, calidad que en todo tiempo conservarán esos bienes.

ARTICULO QUINTO.- El Instituto quedará integrado por el Director y un Consejo, además del personal técnico y administrativo que requieran sus actividades.

ARTICULO SEXTO.- El Director del Instituto será designado por el C. Presidente de la República de entre aquellas personas que se hayan distinguido en cualquiera de las actividades técnicas que se relacionen con las funciones propias del Instituto; le corresponderá la representación legal de éste y será el ejecutor de los acuerdos del Consejo.

ARTICULO SEPTIMO.- El Consejo será presidido por el Director y estará integrado por representantes de las Secretarías de Educación Pública (Dirección de Asuntos Indígenas), Salubridad, Gobernación, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Departamento Agrario y por representantes designados -- por el Banco de Crédito Ejidal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, por un representante designado por las sociedades científicas que se dediquen preferentemente a estudios antropológicos y por representantes de los núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos -- que señale el Reglamento de la presente Ley.

ARTICULO OCTAVO.- El Director del Instituto planteará cada año al Consejo, el plan de acción y las investigaciones técnicas que le correspondan, conforme a -- los términos de la presente Ley; el Consejo aprobará, a más tardar en el mes de septiembre, el plan que desarrollará en el siguiente año:

ARTICULO NOVENO.- El Consejo se reunirá mensualmente en sesión ordinaria y en sesión extraordinaria cada vez que para ello sea convocado por el Director, debiéndose celebrar las sesiones ordinarias precisamente en las fechas que al efecto se fijan en el calendario que oportunamente se forme.

ARTICULO DECIMO.- En las sesiones del Consejo, las decisiones se adoptarán a mayoría de votos, y en caso de empate el Director tendrá voto de calidad.

ARTICULO DECIMOPRIMERO.- Será facultad del Director del Instituto someter a la decisión del Consejo la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades, este personal técnico será contratado por tiempo limitado para la realización de trabajos determinados.

El Tesorero del Instituto será nombrado por el Presidente del mismo, con aprobación del Consejo.

El Consejo tendrá derecho a mandar practicar, cuando lo juzgue conveniente, una auditoría sobre el manejo de los fondos del Instituto. Cada año será obligatorio nombrar un Auditor que compruebe la correcta aplicación de los fondos.

El personal administrativo quedará sujeto a contrato de trabajo por el tiempo que sean necesarios sus servicios.

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.- Las Secretarías y Departamentos de Estado prestarán al Instituto Nacional Indigenista, la colaboración necesaria para la realización del plan de trabajo que sea aprobado por el Consejo.

Las Secretarías y Departamento de Estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización de dicho plan, y no podrán disponer de dichas partidas por otro objeto.

ARTICULO DECIMOTERCERO.- El Instituto, como Dependencia del Gobierno Federal, gozará de franquicia postal y telegráfica y del descuento que a aquéllas corresponde en las vías generales de comunicación.

ARTICULO DECIMOCUARTO.- Las operaciones en virtud de las cuáles el Instituto adquiriera bienes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, o bien particulares, estarán exentas de toda clase de contribuciones, impuestos o derechos.

#### T R A N S I T O R I O S :

PRIMERO.- Durante el presente año el Ejecutivo fijará al Instituto el subsidio que estime pertinente, a reserva de que el año próximo, se considere dicho subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones legales anteriores que se opongan a la presente Ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza al Ejecutivo -

Federal para crear entidades paraestatales que atiendan de manera apropiada las necesidades de la sociedad. De conformidad con esta norma, el 4 de diciembre de 1948, fué constituido el INI, que, hoy en día, está regido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En particular, la última regula la organización, funcionamiento y control de organismos descentralizados como es el Instituto.

## 2. LEY DE PLANEACION. (ARTICULO IV).

(Determinando la participación de las Comunidades Indígenas en el INI).

"La Ley que crea el INI fué complementada con otros ordenamientos que regulan y definen sus tareas y dan fuerza legal a los principios tales como el decreto del -- 19 de junio de 1984 que establece nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el Gobierno Federal lleva a cabo a través del INI". (1), con fundamento en los Artículos 4o. de la Ley de Planeación, Primero, Segundo, Quinto y Séptimo de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.

En la gestión del presidente Miguel de la Madrid, en el año de 1986 se emitió un decreto por el que se reestructuraba el INI y sobre todo involucraba a las mismas comunidades indígenas, en la elaboración, aplicación y ejecución de la política indigenista. Para justificar la transformación social a que se sujetaba el organismo en cuestión, se determinaron los suficientes argumentos sociales, mismos que quedaron consolidados en el propio Considerando del Decreto mencionado:

### C O N S I D E R A N D O.

Que la Ley de Planeación establece un sistema nacional de planeación, con amplia participación de todos los sectores de la sociedad, y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala que los grupos indígenas deberán tener una mayor parti

(1) Raúl Villegas Ortega. "INI 40 Años". Instituto Nacional Indigenista. México. 1988. P.520.

cipación en la planeación estatal y municipal de las regiones que habitan, así - como que las dependencias y entidades gubernamentales estarán obligadas a consultar a las organizaciones indígenas respecto a las modalidades y lugares de ejecución de sus programas.

Que la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista prevee la representación y participación de las comunidades indígenas en el seno del Consejo Directivo del organismo;

Que, en la práctica y durante los treinta y siete años de existencia del Instituto, las referidas representación y participación que se han expresado, fundamentalmente, a nivel local, a través de la presencia de un representante de las comunidades en los Consejos Técnicos que funcionan en los Centros Coordinadores con - que cuenta el organismo en distintos lugares de la República.

Que, sobre estas bases, ha sido estrategia del Instituto Nacional Indigenista regular sus acciones en coordinación con las dependencias oficiales y siempre con - la participación de las propias comunidades indígenas;

Que, en correspondencia con esta orientación, el actual Gobierno de la República ha resuelto impulsar sustantivamente la tarea indigenista, aplicando los principios y métodos de la planeación democrática lo que implica trabajar con y para -- los indígenas en el diseño e instrumentación de las acciones precedentes;

Que, congruente con lo anterior y con el propósito de establecer los mecanismos correspondientes a la participación de las comunidades indígenas dentro del sistema de planeación democrática, se han establecido Subcomités Especiales de Etno desarrollo dentro de los Comités de Planeación de Desarrollo de los Estados ---- (COPLADES);

Que a su vez, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas ha planteado la conveniencia de construir un órgano consultivo del Instituto Nacional Indigenista, integrado

do por indígenas; que resulta necesario traducir estos propósitos en disposiciones que aseguren una más amplia y eficaz participación de los grupos indígenas - en las actividades que realiza el Instituto Nacional indigenista.

## D. INTEGRACION SOCIAL COMUNITARIA PARTICIPATIVA.

En 1982 la administración de Miguel de la Madrid replanteó la política indigenista, partiendo del aprovechamiento de la planeación democrática con los siguientes objetivos:

1. Preservar la cultura y tradiciones indígenas;
2. Conservar y aprovechar sus recursos;
3. Impulsar programas de capacitación, producción y empleo aprovechando éstos - recursos;
4. Ampliar los servicios básicos;
5. Combatir el intermediarismo y asegurar las garantías individuales.

Para llevar a cabo estas acciones el INI creó: -los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLA) - los Consejos Técnicos Locales - los Comités Consultivos Estatales -el Comité Consultivo Nacional; estructuras organizativas que se consideró cumplían con los requerimientos para asegurar una participación comunitaria y que los proyectos realmente respondieran a las necesidades concretas de las comunidades.

El concepto de autogestión se siguió manejando sólo que desde otra óptica: la administración y la producción dentro de los COCOPLAS, instancias dotadas de un fondo comunitario administrado por un Comité, el cual se basaba en unos estatutos y cada uno de sus miembros tenía responsabilidades. Estos Comités no se plantearon, en ningún momento, retomar las formas tradicionales de organización de las comunidades sino implementar unas nuevas acordes al funcionamiento de los propios Comités.

En 1983 el Departamento de Investigación Antropológica y Organización Social se convirtió en la Subdirección de Antropología y Etnodesarrollo, en la que se enfatizó - la participación de la comunidad y se empezó a hablar de autogestión concibiéndola como la participación activa de la comunidad en las acciones indigenistas. Para reforzar este planteamiento se agregó, como uno de los objetivos específicos de la



Subdirección, el de "...asesorar las acciones indigenistas de acuerdo a los lineamientos de la política de respeto al pluralismo cultural, participación, autogestión y etnodesarrollo". (1).

La investigación de carácter social se hizo a un lado dando prioridad sólo a las acciones concretas, y la labor del científico social pasó a segundo plano. Se -- priorizó la capacitación, impulsando el trabajo del abogado y del técnico agropecuario, lo que supuestamente daría a las comunidades los elementos para decidir - qué programas impulsar y cómo hacerlo, con ellos se pretendía que paulatinamente estos programas quedaran en manos de los indígenas y la acción del Instituto se volviera cada vez menos importante en el proceso de gestión de las necesidades - de las comunidades.

Para corregir la desigualdad social e impulsar el libre desarrollo de las culturas, el INI plantea en el presente sexenio del Lic. Salinas de Gortari, como líneas programáticas para la acción indigenista los siguientes puntos: (2).

1. La participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la Institución;
2. La participación debe culminar en el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista; y,
3. La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad, así como los organismos internacionales, será una característica permanente en toda la acción del Instituto.

- (1) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Actividades del I.N.I. México. 1983. P.10.
- (2) Arturo Warman. "Políticas y Tareas Indigenistas". Boletín Indigenista. - Núm. 1. México. 1989. P.8.

Para aplicar esta política se reestructuraron todas las áreas del instituto y se formó la Dirección de Investigación y Promoción Cultural, que a su vez coordina a la Subdirección de Investigación. El principal objetivo de esta última, es cumplir e impulsar los lineamientos programáticos del Instituto.

Actualmente se están realizando dos tipos de investigaciones en el INI: la investigación aplicada a proyectos nacionales y la investigación básica. La primera - "está encaminada a sentar bases para proyectos o acciones culturales más amplias, que rebasan el ámbito del propio INI" y la segunda "...a la búsqueda de resultados que contribuyan a resolver necesidades teóricas, metodológicas, específicas...". -

(1). En ambos casos la participación de las comunidades ha sido indispensable, - además de ser informantes, han intervenido en todas las etapas de la investigación y en la puesta en marcha de proyectos productivos. También se pretende que estas investigaciones brinden elementos de análisis para una posterior participación de la comunidad, ya que pueden ser la base para una programación real de las acciones del Instituto y de otras Instituciones.

(1) Lorena Pérez Ruiz. "Propuesta de Trabajo". Boletín Indigenista Núm. 2. INI. México. 1989. P.P. 2, 5.

## E. DIRIMISION DE CONFLICTOS DE TIERRAS.

### I. ANTECEDENTES.

Desde el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910, ha habido períodos políticos de gobierno que se han preocupado porque el reparto agrario en nuestro país sea más equitativo y justo; nos viene a la memoria por ejemplo la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río en los años treintas, en la que tomó fuerza el movimiento de las acciones ejidales de dotación, al instaurarse en nuestro país - el ejido.

En la actualidad la relación entre los pueblos indígenas y el territorio está mediada por el régimen de propiedad y de tenencia del suelo. "Existen cerca de dos mil comunidades indígenas reconocidas y tituladas con 16 millones de hectáreas, - el 8% del territorio nacional". (1).

Actualmente hay una proporción muy importante e indeterminada de bienes comunales titulados, con resolución presidencial ejecutada parcialmente, que corresponde a las comunidades indígenas. Además, existe un número indeterminado de ejidos que han sido dotados a poblaciones indígenas. Sin embargo, no existe una correlación efectiva entre las cifras agregadas de reparto y confirmación de la tierra y su disfrute por parte de las comunidades indígenas. En la mayor parte de éstas predomina el minifundismo, a veces extremo.

Caso concreto de lo afirmado con respecto al minifundismo es Santiago Mexquititlán, Mpio. de Amealco, Qro., un lugar 100% indígena, con una población que vive la mayor parte del año en las grandes ciudades, con subempleos y pidiendo caridad por ejemplo a la entrada de las estaciones del metro del Distrito Federal y durmiendo en la estación de Ferrocarriles Nacionales de México; mientras que sus tierras, - además de ser minifundios, son difíciles para el cultivo por ser la mayoría de - temporal, y, por lo tanto abandonadas.

(1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.20.

Las dotaciones originales, que con frecuencia fueron insuficientes, se fragmentaron para dar cabida a las generaciones que se incorporaron al cultivo de la tierra después del reparto agrario. Con frecuencia, porciones de la dotación se encuentran invadidas de hecho, o protegidas con amparos agrarios, por propietarios no indígenas.

En la parte norte del país, en el estado de Sonora donde se localiza una parte del grupo pápago existe un ejido denominado Bajío de Pozo Verde, aproximadamente a unos 40 kilómetros del Municipio del Altar, dicho ejido está invadido por latifundistas de origen norteamericano. Desde tiempos del General Lázaro Cárdenas, y hasta la fecha nada se ha hecho, o se ha hecho poco para remediar tal situación.

Situación que ha propiciado que los pápagos de Bajío de Pozo Verde, Son., hubieren emigrado a Sell's, Arizona, E.U., en busca de mejores oportunidades de vida, con sus hermanos de raza los pápagos de aquella reservación en Estados Unidos; y decimos hubieren, porque ya sólo quedan seis familias en aquel lugar solitario.

A la invasión de hecho se agrega la pérdida de territorio por arrendamientos, aparcerías y medianías que entregan la tierra a agentes externos a las comunidades. En algunos casos como el anterior, se ha presentado el abandono de tierras que se encuentran en conflicto con particulares o con comunidades limítrofes. La suma de éstos y otros factores determina que sean un fenómeno predominante entre las comunidades indígenas. Los problemas formales en relación con la tenencia de la tierra constituyen una traba efectiva para el uso y aprovechamiento del territorio y se han convertido en fuente de conflicto e inseguridad que a veces se traduce en episodios aislados de violencia.

La indefinición agraria que afecta con frecuencia a los pueblos indígenas puede analizarse de la siguiente manera: la ausencia de una reglamentación de la comunidad indígena como una forma específica de propiedad de la tierra, aunque en la --

práctica, ésta se ha subsanado con el régimen de propiedad ejidal. Por otro lado el reconocimiento de la pequeña propiedad dentro de los límites de la comunidad - ha impedido la ejecución de resoluciones presidenciales, ya que propició la interposición de amparos.

Como ocurre en los Estados de Jalisco y Nayarit con las tierras de los Huicholes y Coras respectivamente. Desafortunadamente las resoluciones presidenciales no se han logrado ejecutar o se han ejecutado en forma parcial, debido precisamente a la presencia de pequeños propietarios dentro de la superficie que se refieren - las Res. Pres.. Aunque éstas, al momento de dictarse no excluyeron dichas propiedades que como lagunas o como manchas aparecen dentro de los planos perimetrales de las comunidades o ejidos que presentan tal situación; como son San Sebastián - Teponahuaxtlan y San Andrés Cohamiata del Mpio. de Mezquitic, Jal., y, entre -- otras, Jesús María, Nay.

Estos y otros elementos de indefinición, derivados de la ausencia de una reglamentación específica, hacen de la comunidad agraria una figura imperfecta, relegada a un plano secundario. La tradición, cohesión y solidaridad de las comunidades - indígenas, muchas veces sin reconocimiento formal, no ha podido corregir las insuficiencias, aunque ha podido controlar y moderar muchos conflictos.

La imperfección y el retraso con que se han aplicado las normas vigentes entre - las comunidades indígenas, también han colaborado a la existencia del problema.

## 2. INTERVENCION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

La mayoría de los núcleos agrarios indígenas existentes, ejidos o comunidades, carecen de la documentación necesaria; las resoluciones presidenciales no han sido cabalmente ejecutadas; existe imprecisión sobre posición en los linderos; los censos no existen o no están actualizados; las asambleas no se llevan a cabo con la periodicidad establecida, entre otros problemas, que de manera paradójica se convierten en una cobertura que propicia el mantenimiento del estado actual de las cosas. Por ello, el mayor rezago agrario se concentra en los ejidos y comunidades indígenas, que se conforman como áreas en donde los conflictos agrarios son severos y requieren de atención prioritaria.

La superación cabal del rezago agrario es una condición para el desarrollo de las zonas indígenas de nuestro país. La aplicación efectiva y transparente de la ley debe normar la acción de regularización. La aplicación literal y distante no tiene capacidad para resolver la problemática acumulada, que con frecuencia enfrenta a núcleos que están en las mismas condiciones y que expresan la misma urgencia y legitimidad en sus demandas.

En marzo de 1992 la Secretaría de la Reforma Agraria había trabajado para resolver sobre 6,300 expedientes que, tomando en cuenta problemas de límites entre ejidos y comunidades, o de éstos con la pequeña propiedad, así como de titularidad de derechos, podían ampliarse a 10,500. El 9 del mismo mes se instala el Comité de concertación para la liquidación del rezago en San Luis Potosí, y se anunció una próxima instalación de Comités en Puebla, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, --- Aguascalientes, Colima y Morelos.

Aunque el resultado de dichas acciones por parte de la S.R.A. a un año de haberlas iniciado, no ha sido del todo satisfactorias; muestra de ello son las manifestaciones, marchas de campesinos organizados de lugares distantes a la ciudad

de México, con la finalidad de que otras instancias apoyen a dirimir esos conflictos agrarios, que ya perviven entre nosotros.

Por ello es importante que la superación del rezago agrario se lleve a cabo por la vía de la conciliación entre las partes y dentro de ellas, como también lo establece la legislación vigente. "La acción de conciliación, ya emprendida por -- brigadas mixtas con la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional Indigenista y los Gobiernos Estatales, reduce la distancia entre las autoridades y las comunidades afectadas por el rezago y amplía el espacio para la participación. Adicionalmente, permite integrar la problemática agraria con la del desarrollo para buscar su solución integral, con respeto a la voluntad de las comunidades y con su activa participación". (1).

En nuestro país, "El primer gran triunfo que podremos trazarnos como meta, es suspender el deterioro del campo agrícola; los países desarrollados tienen existencias elevadísimas de granos básicos; y existe la amenaza de una guerra comercial, hay un entorno de incertidumbre y una perspectiva histórica a mediano plazo de -- precios bajos para la producción agrícola mundial". (2).

"No habrá ninguna recuperación mágica de los ritmos de crecimiento que perdimos -- hace 25 años, y no será fácil volver a cifras superiores al 5 por ciento, en el -- mejor de los casos, en el desarrollo de la producción agropecuaria". (3).

En 1992 les fué mejor a los campesinos en términos de respeto a su cultura y libertad, y muy poco, casi nada en términos del ingreso directo.

- (1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas". 1991-1994. INI. México. 1990. P.20.
- (2) Arturo Warman. Periódico "La Jornada". México 16 de febrero de 1993. P.2.
- (3) Ibidem.

Además, para modernizar el campo, la inversión no sólo debe provenir del gobierno, sino de todos los sectores de la sociedad.

El campo de hoy es distinto al de hace tres años, y será más diferente aún en el futuro. Las organizaciones tradicionales, deben de insertarse en la nueva coyuntura.

Ya no basta decir que se representa a los campesinos: se requiere representarlos realmente. Y el camino de la representación pasa, necesariamente, no sólo por la protesta sino, y, sobre todo, por la propuesta.

Dada la importancia de la problemática agraria y agrícola, el Presidente Salinas de Gortari presentó una iniciativa el día 7 de noviembre de 1991, para reformar el Artículo 27 Constitucional donde en varios sentidos se lleva la justicia a las comunidades indígenas.

Entre los rubros más sobresalientes de esta iniciativa se encuentran los siguientes:

1. Objetivo de la reforma al Artículo 27: Más justicia y libertad para el campesino mexicano.
2. Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
3. Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.
4. Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
5. Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.



6. Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla - a otros ejidatarios.
7. Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al -- ejidatario el dominio sobre su parcela.
8. Se establecen los Tribunales Agrarios Autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados.
9. Culmina el reparto agrario para revertir el minifundismo
10. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de la pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional - de los bosques.
11. Se permitirá la participación de las Sociedades Cíviles y Mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.
12. Se suman a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las - que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.

## F. SALVAGUARDA DE LA IDENTIDAD ETNICA.

En 1989 hay un nuevo cambio dentro de la política indigenista. Se concibe la -- nacionalidad mexicana como multiétnica y pluricultural, y se impulsan programas -- como PRONASOL, donde el indígena es el sujeto social prioritario en las acciones encaminadas a elevar el nivel de vida (salud, educación, vivienda y empleo) de la población más pobre.

La equivalencia entre la identidad indígena y la pobreza se enmarca en procesos -- históricos prolongados. Bajo el dominio colonial, la población indígena fué colo cada legal y explícitamente en posición de explotación, subordinación y desigualdad frente a los demás componentes de la sociedad.

La base territorial de las comunidades indígenas fue severamente restringida por diversos mecanismos, para mantenerla permanentemente en niveles de insuficiencia que propiciaran la integración de la economía indígena con el mercado y la incorporación de la fuerza de trabajo a las propiedades y empresas de criollos y españoles.

"Esa base territorial restringida de la época colonial se convirtió legalmente -- en la titulación primordial que después de 1917 sirvió de fundamento a los procesos de restitución de la propiedad comunal". (1).

Durante la época colonial, la relación entre las comunidades indígenas y el Estado fué indirecta, corporativa y provocó la aparición de intermediarios "caciques" en la terminología colonial, que aprovecharon su posición de mediación en beneficio personal. En el sistema de dominio colonial se formó una matriz de relaciones de desigualdad respecto a los pueblos indígenas, que transformada toda vía existe.

- (1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.25.

La participación de los indígenas en las luchas de independencia no corrigió la situación, y en algunos sentidos la agravó. Las comunidades indígenas perdieron su personalidad jurídica, sin encontrar compensación en el sistema electoral, que les impidió el ejercicio de los derechos ciudadanos por medio de normas discriminatorias contra las lenguas indígenas, el analfabetismo y la pobreza.

Las leyes de Reforma abolieron las comunidades agrarias indígenas que fueron equiparadas con las propiedades del clero, para promover el ingreso de la tierra al mercado.

Bajo el porfiriato y el amparo de las teorías evolucionistas racistas, se manifestó claramente una abierta política a "acelerar" la extinción de los pueblos indígenas. En ese contexto, la desigualdad se hizo más aguda y se fortaleció el círculo vicioso que garantizaba una perpetuación. Los indígenas, sólo por serlo, tenían que enfrentar severas dificultades adicionales, a veces barreras insalvables, para mejorar su posición individual o colectiva.

"La Revolución de 1910, precedida por levantamientos indígenas que más tarde incorporaron sus contingentes a los ejércitos y programas revolucionarios, introdujo cambios fundamentales respecto a los pueblos indígenas". (1). En el terreno ideológico se impuso una valoración positiva de la herencia indígena y se aceptó una responsabilidad respecto al componente indígena de la sociedad, aunque con frecuencia tuvo expresiones paternalistas. La recreación de las comunidades agrarias por la vía de la restitución o de la dotación ejidal permitió restablecer las bases territoriales de los núcleos indígenas y rurales del país. Desde los primeros años después de la Revolución, se hicieron grandes esfuerzos por llevar educación y escuela a las zonas indígenas. De hecho, el indigenismo de la Revolución Mexicana se expresó como una tarea educativa encaminada a rescatar a los pueblos indígenas de su ancestral atraso. "Adicionalmente, desde 1934,

(1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.26.

cuando se estableció el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, han existido instituciones especializadas del Poder Ejecutivo Federal para atender a los pueblos indígenas". (1).

Estos y otros cambios fundamentales derivados del movimiento revolucionario no -- han logrado derribar todas las barreras en la sociedad mexicana que dificultan su perar la desigualdad que afecta a los pueblos indígenas. Sobre esas barreras estructurales que perpetúan la discriminación étnico-cultural y la desigualdad social, debe incidir la acción indigenista en nuestros días. Mucho se ha logrado, pero hay todavía bastante por hacer.

Dado que el interés hacia los estudios de los grupos étnicos y su relación con la sociedad nacional están ligados a intereses y acciones políticas definidas (tanto de parte de los propios indígenas, como del Estado, partidos políticos, intelectuales, etcétera), se hace necesario adentrarse en la investigación empírica sobre -- las consecuencias de tales acciones en las identidades de los grupos étnicos y -- sus proyectos políticos, pero también en las repercusiones que las demandas indígenas y sus voceros no indígenas han tenido en la definición de las políticas culturales y en la identidad nacional.

Para ello se requiere identificar a los agentes sociales que participan y los espacios políticos desde donde se construyen y legitiman las identidades con sus respectivos proyectos de reproducción social, así como efectuar el análisis de -- sus acciones por las que el Estado intenta imponer su hegemonía, y de las acciones a través de las cuales los grupos indígenas, en su ahora realidad diferenciada y clasista, intentan aliarse u oponerse a tales embates de dominación.

(1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.26.

Hay una visión, en la época contemporánea muy diferente, hasta la que prevalecía hace pocos lustros, de lo que implica el proteger y respetar la identidad étnica. Esto se expone tanto en los lineamientos de trabajo del Estado como en las concepciones de los Partidos Políticos y los distintos grupos de pensamiento que hay en el país.

De todo lo precitado queda una constancia en la aseveración del reconocido investigador de las etnias indígenas Arturo Warman, al dejar en forma categórica la -- afirmación de que es necesario: "Analizar por tanto las prácticas culturales del Estado, no sólo entre los sectores indígenas sino entre las diferentes clases y - grupos culturales; los efectos de su práctica hegemónica sobre las culturas subor dinadas, y los papeles desempeñados a favor y en contra por los diferentes sectores involucrados (indígenas, intelectuales, organizaciones independientes, partidos, etcétera), se presenta como indispensable para los fines de una evaluación - crítica". (1).

(1) "Nuevos Enfoques para el Estudio de las Etnias Indígenas en México". --- U.N.A.M. México. 1991. P.364.

## III. PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL EN ZONAS INDIGENAS.

## A. CONSIDERACIONES GENERALES.

Las atávicas carencias en el medio rural quedan expuestas en forma más cruda, tratándose de las áreas indígenas.

Las cuestiones referentes a la realidad de nuestras étnias de raíces precortesianas, implican un importante renglón en la población nacional. Erradicar la pobreza en la regiones indígenas requiere de un cambio en la distribución y asignación de los recursos gubernamentales, en las reglas, mecanismos y normas para la asignación de los mismos, además de una profunda modificación de las relaciones estructurales que hasta ahora ha tenido el Estado con los pueblos indios. Ello significa modificar las bases económicas, culturales y políticas para que esa parte de la población pueda acceder a la justicia y a la igualdad.

En los distintos regímenes postrevolucionarios, como ya antes se ha expuesto, se dieron medidas para atender las preocupaciones de los grupos indígenas a veces - con la mejor intención, quizá algunas con un sentido populista y tal vez en otras faltando la consistencia estructural y operativa para ejecutar las pertinentes acciones. Todo ello sin embargo postergó temas vitales de las sociedades indígenas, que hasta el presente están siendo atendidas.

En la presente administración se han articulado programas específicos no solamente para mitigar, sino, par atender frontalmente los vacíos sociales de las comunidades indígenas.

El papel del INI en el presente sexenio, al través de sus programas y proyectos de trabajo, coordina y coadyuva con otras dependencias de gobierno y asociaciones civiles, con el fin de dar cumplimiento a las metas trazadas en el Programa Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas de México; así también permite la participación de las organizaciones tradicionales de las comunidades indígenas en sus pro-

gramas de trabajo, como un paso importante en el traspaso de funciones.

Dentro del INI existen programas sociales concretos para realizar, siendo éstos los siguientes:

1. Los FRS que son ejecutados por medio de los Comités Regionales de Solidaridad.
2. De bienestar social, los cuales se llevan a cabo mediante la coordinación con otras entidades de Gobierno como son la Secretaría de Salud, y el IMSS-SOLIDARIDAD.
3. De Procuración de Justicia, con acciones coordinadas con las Procuradurías y los Tribunales Superiores de Justicia y la Secretaría de Gobernación entre otras.

## B. FONDOS REGIONALES DE SOLIDARIDAD.

### 1. ANTECEDENTES.

Los problemas agrarios, la sobreexplotación de sus recursos naturales, la migración y la explotación a la que han sido sometidos, son algunos de los elementos - que explican la situación de extrema pobreza en que vive la mayoría de las poblaciones indígenas del país. Pero estas son más severas en la marginalidad indígena.

"En México los indígenas representan 9 por ciento de la población total del país. Se agrupan en 56 etnias de diferente magnitud, cada una de ellas con idioma propio, y se distribuyen en casi todo el territorio nacional. (1).

En el tránsito hacia mejores formas para la organización social y el desarrollo, es imperativo atender las situaciones de mayor urgencia en materia de salud, alimentación, vivienda y trabajo. Así lo demanda el proceso de modernización integral - del país. Por ello, el Estado ha redefinido su papel, canalizando adecuadamente -- iniciativas y ejerciendo un sentido más amplio de responsabilidad social a través de los F.R.S., en las regiones donde están asentadas las grandes culturas e identidades locales que conforman una gran fortaleza nacional y por ello los Fondos Regionales de Solidaridad tienen como meta la consolidación de la actual política - social fincada en la pluralidad, y participación comunitaria indígena. Y, aún -- faltará mucho por recorrer en el camino de la justicia en nuestra patria.

Para alcanzar la justicia social, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anunció en su mensaje de toma de posesión, el 10. de diciembre de 1988, el establecimiento del Programa Nacional de Solidaridad, con el cual se convoca a toda la socie--

(1) "Fondos Regionales de Solidaridad". Manual de Operación. SEDESOL-INI. -- México. 1993. P.6.



dad a participar en el combate a la pobreza, en esa ocasión señaló: "Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas (El Programa) se enfocará a los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo". (1).

El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ---- acuerdo presidencial que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como Organó de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones de la administración pública para combatir los bajos niveles de vida.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 considera que el desarrollo social y el democrático no tendrán sentido si no responden a las demandas sociales, las cuales tienen una prioridad estratégica para el combate a la pobreza extrema, y define al Programa Nacional de Solidaridad como: entre otros conceptos; - "...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". (2).

De esta manera, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y con base en el Programa Nacional de Solidaridad, el Instituto Nacional Indigenista, una de las dependencias responsables de las acciones de este Programa estableció como -- sus líneas y tareas 1989-1994 las siguientes: (3).

- a) La participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas del Instituto.
- (1) Fondos Regionales de Solidaridad. Manual de Operación. SEDESOL-INI. México. 1993. P.6.
  - (2) Ibidem. P.7.
  - (3) Instituto Nacional Indigenista. Informe de Actividades. México. 1991. - P.19.

- b) La participación debe culminar con el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividad indígenas, así como a otras instituciones públicas, grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.
- c) La coordinación con instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad, así como los organismos internacionales, será la característica permanente en toda la acción del Instituto.

Bajo estos postulados se elaboró el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1989-1994, el cual tiene una correspondencia directa con la tercera orientación estratégica del Programa de Solidaridad, que es solidaridad para el desarrollo regional, e incluye el desarrollo integral de los grupos étnicos. En dicho documento se señalan como objetivos los siguientes:

1. Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos indígenas, - mediante el impulso de proyectos productivos y de bienestar social;
2. Asegurar que los esfuerzos de los indígenas por mejorar sus niveles de vida sean apoyados por las instituciones, en un clima de pluralidad y respeto a sus formas culturales;
3. Mejorar integralmente las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades y regiones indígenas, de manera corresponsable y solidaria;
4. Garantizar la integridad jurídica de los indígenas y el respeto a su cultura, costumbres y formas de organización.

El Programa Nacional de Solidaridad considera a los pueblos indígenas como uno de los sectores prioritarios de su acción. La situación actual de estos pueblos no sólo expresa diferencias que nos enriquecan, sino que además evidencia relaciones de profunda desigualdad con el resto de la sociedad mexicana.

## 2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES DE SOLIDARIDAD.

El Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1989-1994, considera al de Fondos Regionales de Solidaridad, como uno de sus proyectos estratégicos.

El Programa de Fondos Regionales adopta en su operación características especiales de acuerdo con la zona indígena donde se desarrolle.

El 19 de marzo de 1990, en Kohiapa, Ver., luego de anunciar la autorización de recursos para la creación de 100 Fondos Regionales de Solidaridad, el Presidente Carlos Salinas de Gortari señaló; "...quiero darle instrucciones al Instituto Nacional Indigenista para que ofrezca todo, todo el conocimiento y capacidad que el Instituto tiene para que se cumpla con este pacto de solidaridad y de confianza - del Gobierno de la República con los indígenas de nuestra gran nación". (1).

Los Fondos Regionales son un reflejo del cambio en la relación del Estado con la sociedad, relación que ofrece a los grupos indígenas la posibilidad de definir, - en su lugar de origen, el marco de acción institucional.

Un factor fundamental para la operación de los fondos es el apoyo a la organización, capacitación y asistencia técnica a las comunidades indígenas, así como el respaldo a las acciones que deben establecerse entre las organizaciones y comunidades con las dependencias y entre estas mismas, sean federales, estatales o municipales.

El proceso organizativo del FRS, operativamente tiene dos fases: (2).

### 1. DE ESTRATEGIA :

- a. Directorio y caracterización de la organización.
- b. Integración del personal del C.C.I.
- c. Reuniones y Asambleas Promocionales.

(1) Fondos Regionales de Solidaridad. Manual de Operación. SEDESOL-INI. México. 1993. P.9.

(2) Ibidem. P.9-10.

- d) Asambleas por organización y constitutivas.
- e) Reglamento interno, convenio de concertación y transferencia de recursos.

## 2. DE OPERACION :

- a. Participantes.
- b. Origen de los recursos y conformación del Fondo.
- c. Proyectos a financiar y lineamientos programáticos.
- d. Integración de propuestas de inversión.
- e. Procedimiento para la autorización de proyectos.

A este respecto los lineamientos políticos del Programa Nacional de Desarrollo del Presidente Salinas de Gortari, señalan los siguientes rubros: (1).

### GENERALES :

- 1. Promover la participación activa de las comunidades indígenas en la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, mediante el fortalecimiento de los procesos organizativos.
- 2. Crear una agrupación de organizaciones y comunidades en cada una de las regiones indígenas, que actúe como interlocutor de todas las acciones que realiza el Instituto y otras dependencias del sector público, tanto federales como estatales.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT en relación al desarrollo de grupos indígenas, cita los lineamientos siguientes: (2).

### ESPECIFICOS:

- 1. Fortalecer la autonomía de las organizaciones y comunidades indígenas a -
- (1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.41.
- (2) Magdalena Gómez. "Derechos Indígenas". Lectura comentada del Convenio 169. OIT. INI. México. 1991. P.83.

fin de que manejen, de manera directa e independiente, sus recursos.

2. Lograr que las organizaciones y comunidades indígenas participen activamente en la planeación de todos los proyectos orientados a su desarrollo.
3. Fortalecer procesos organizativos en las comunidades a fin de evitar la concertación de recursos en organizaciones que, por lo general, tienen acceso a otras fuentes de financiamiento.
4. Establecer proyectos productivos con criterios de rentabilidad, sobre la base de una verdadera corresponsabilidad y con las comunidades indígenas.
5. Impulsar la diversificación productiva y elevar la productividad de los pueblos indígenas mediante la entrega de recursos y la capacitación de sus miembros.
6. Lograr el reconocimiento formal de las figuras asociativas que las comunidades determinen, para que tengan acceso a las distintas fuentes de financiamiento existentes.
7. Propiciar que los beneficios derivados de las acciones productivas tiendan a capitalizar a las organizaciones y comunidades indígenas.
8. Generar más empleos en las comunidades que redunden en mejores condiciones de vida de la población indígena.

Los fondos tienen por objeto financiar directamente los proyectos productivos recuperables de las organizaciones y comunidades indígenas. Los fondos quedarán bajo la administración directa y la supervisión de las organizaciones y comunidades indígenas regionales. "Los Fondos Regionales, con recursos del Programa Nacional de Solidaridad, recibirán una dotación anual del capital para el financiamiento de proyectos productivos; las recuperaciones ingresarán a los fondos para incrementar su autonomía y capital". (1).

(1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994. I.N.I. México. 1990. P.P. 47-48.

La normatividad de los Fondos, que será flexible pero rigurosa y transparente, debe permitirles superar las restricciones que dificultan o imposibilitan el financiamiento de las iniciativas productivas de las comunidades y organizaciones indígenas. Las dotaciones iniciales se dedicarán a refaccionar proyectos productivos recuperables. De acuerdo con la experiencia obtenida, a estas bolsas se podrán agregar otras asignaciones con objetivos específicos: crédito de avío, para vivienda, etc., igualmente, los recursos de los Fondos podrán combinarse con los provenientes de otras fuentes de financiamiento.

Los Fondos se conciben como una nueva y adecuada manera de financiar las actividades productivas, con la plena participación de las comunidades y organizaciones en todas las fases, desde la preparación del proyecto, hasta su recuperación, evaluación y reproducción. Los Fondos Regionales se administrarán con un cuerpo directivo integrado por representantes de las comunidades y organizaciones indígenas, con el apoyo del Instituto Nacional Indigenista.

En los Fondos de Solidaridad para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, participan el Programa Nacional de Solidaridad, el Instituto Nacional Indigenista y las Instituciones Federales y Estatales, así como las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y desarrollo y a la prestación de servicios de asistencia técnica con presencia en cada microregión.

"Los palpables avances en el desarrollo de las comunidades tienen expresión al crearse los Fondos Regionales -que favorecen a más de 3,500 organizaciones indígenas-, en la participación organizada, en la planeación de proyectos, en la contraloría social que permite un manejo transparente y adecuado de los recursos, en comunicación y transporte, en los programas de liberación de indígenas injustamente detenidos, al igual que en la canalización de más de 300 millones de nuevos pesos a los 3,700 proyectos productivos en beneficio de los pueblos indígenas". (1).

(1) Carlos Salinas de Gortari. IV Semana Nacional de Solidaridad. El Nacional. México. 7 de septiembre de 1993. P.2.

Dadas las condiciones de extrema pobreza en las que habitan los indígenas de nuestro país. "El Gobierno Federal, a través del Programa Nacional de Solidaridad, creó los Fondos Regionales de Solidaridad, programa que se inició en 1990 y que hasta la fecha beneficia a 3,594 organizaciones que aglutinan a 1 millón 26 mil 629 productores de las diferentes étnias que existen en México". (1).

En este sentido. "Según datos del Instituto Nacional Indigenista (INI), se han establecido 133 Fondos Regionales de Solidaridad, que desde 1990 a junio de 1993 han recibido recursos que ascienden a más de 182 millones de nuevos pesos, de los cuales se han ejercido 175 millones en 3,764 proyectos". (2).

Los Fondos Regionales de Solidaridad tienen como objetivo promover la participación activa de las comunidades indígenas en la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, mediante el fortalecimiento de los procesos organizativos.

"A pesar de ser considerados como la nación que cuenta con el mayor número de habitantes de lenguas indígenas, esto no puede considerarse como una distinción -- para México, pues la realidad es que este sector de la población se encuentra entre los más pobres de los pobres". (3).

Ante esta panorama, el compromiso del Gobierno Federal fue el de atender a esta población cuya mayor demanda era la de justicia y la de oportunidades para acceder a un mayor bienestar social.

El Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1989-1994, hizo de -

(1) Raúl Adorno Jiménez. "Los Fondos Regionales de Solidaridad...". El Nacional. México. 6 de Septiembre de 1993. P.4.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

los Fondos Regionales de Solidaridad uno de sus principales ejes de acción, con la finalidad de crear una agrupación de organizaciones y comunidades en cada una de las regiones, para que actúen como interlocutor de todas las acciones que realiza el INI y otras dependencias del sector público, tanto federales como estatales.

Este proyecto de Fondos ha permitido a los indígenas que participan en el mismo, tener la oportunidad de intervenir plenamente en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus proyectos de desarrollo.

Si bien los fondos implican un primer ejercicio de apoyo a la autogestión de las comunidades indígenas pese a su corto alcance, el INI destacó que se encuentran en un proceso de crecimiento y consolidación. Se caracterizan por una mayor participación, tanto de organizaciones como de miembros integrantes y por la apertura de metas de mayor alcance.

Asimismo, son plenamente identificados por los demás indígenas de las diferentes regiones en donde se aplican, por la amplitud e impacto regional y estatal que han logrado, y por el reconocimiento formal que se concreta, entre otros aspectos, por su integración a los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADES) de las entidades.

La magnitud de la problemática y el rezago de las comunidades indígenas rebasan los alcances que por sí solos pudieran tener los fondos, de ahí que la participación y coordinación de todas las instituciones que tienen que ver con la atención a los indígenas es fundamental.

Por lo tanto, el programa mantiene un canal directo de interlocución con las distintas instancias de Gobierno y con otros sectores de la Sociedad. En este contexto adquiere especial relevancia la pretensión de los Consejos Directivos



de los fondos por ser sujetos de las acciones de Gobierno y de otros sectores, - como la banca de desarrollo y el sector privado.

### 3. REALIZACIONES.

"Se han realizado obras en más de 500 municipios de 16 Estados de la República, - Ayuntamientos en los que se asienta una gran proporción de población indígena que se integra en un trabajo común de tal manera que, por primera vez en la historia del país, los recursos destinados a las étnias son de una proporción más elevada - que su representación numérica dentro de la población total nacional. Esto es un avance sin precedente de justicia social e implica un reconocimiento explícito de los derechos indígenas de México plasmados en los Artículos 4 y 27 constitucionales". (1).

- (1) Carlos Salinas de Gortari. IV Semana Nacional de la Soidaridad. El Nacional. México. 7 de septiembre de 1993. P.2.

### C. BIENESTAR SOCIAL.

Es cardinal para el desarrollo y prosperidad de un país el que disfrute de un suficiente bienestar social, entendiéndose en ésta una adecuada salud física y psicológica, alimentación conveniente, sistemas de seguridad social con fines preventivos y curativos; asimismo, una infraestructura educativo-cultural para dotar a los individuos de la instrumentación intelectual y aprovechar las edificaciones tecnológicas y científicas, sobre todo tan constantes en la época contemporánea.

El quehacer institucional indigenista en torno a ese bienestar social que por derecho natural le corresponde a todo ser humano, se manifiesta mediante la colaboración de los Centros Coordinadores Indigenistas (C.C.I.) en el país, quienes ubicados estratégicamente en las regiones de mayor población étnica, ofrecen en sus acciones la cobertura programática del INI.

En ese sentido se mencionan programas tales como los de salud, educación y cultura; en ese orden, los primeros de manera connotada con los segundos, tienen prioridad frente a otros. El factor salud en todos los seres vivos es tan indispensable como la vida misma, y uno de los aspectos importantes para alcanzar un bienestar social es la salud. El INI lleva a las comunidades indígenas los programas de apoyo a la salud, mediante pláticas y cursos con los médicos tradicionales y parteras empíricas. Así también, e, independientemente a lo anterior, instrumenta acciones de coordinación y supervisión con el Sector Salud, en especial con IMSS-SOLIDARIDAD.

#### 1. SALUD.

##### a. POLITICA GENERAL.

"La política general en materia de salud procura desarrollar un sistema que posibilite a las comunidades indígenas a fortalecer sus capacidades autogestivas, y -

de autosuficiencia y autodeterminación". (1).

Son grandes los esfuerzos que tienen que desplegar los trabajadores de salud del Instituto, saben por su experiencia en el medio rural, que los recursos de que disponen las poblaciones no se limitan a los servicios institucionales: unidades médicas rurales, centros de salud, dispensarios, entre otros. En algunos casos, estos servicios son inexistentes y las demandas de las comunidades por lograr la ampliación de la cobertura es parte de una larga y antigua lucha.

En muchas de las comunidades indígenas, la respuesta social a la enfermedad, al accidente o a la muerte, se realiza en dos grandes ámbitos: La medicina indígena y la medicina doméstica. La primera está formada por los distintos tipos de terapeutas tradicionales que sustentan la cultura médica de las comunidades y que constituyen una forma de oferta pública de servicios: Como los curanderos, las parteras, los hueseros, los hierberos, los rezadores de los cerros, los culebreros, -- étc., denominados en las distintas lenguas como iloles, marakames, tsak-bak, y -- otros. Constituyen la principal fuerza local para atender la enfermedad. Es así como, "...en Estados como Oaxaca, las parteras atienden aproximadamente al 70% de la población en el área rural". (2).

La medicina doméstica, posee la importancia que todavía se encuentra desconocida: Se trata de una atención de tipo familiar, en la mujer suele desempeñar un papel fundamental y en donde generalmente se realiza un primer diagnóstico, y, se administran los primeros medicamentos y se decide por consiguiente la trayectoria futura del paciente.

Para desarrollar una política de salud, es necesario tener en cuenta la forma en

(1) Programa de Salud. Bienestar Social. I.N.I. México. 1991. P.7.

(2) Ibidem.

que efectivamente está configurado el campo de la atención a la salud en las regiones indígenas; en otras palabras, planificar a partir de reconocer que nos encontramos ante un sistema mixto de atención a la salud en el que coexisten los -- servicios de la medicina institucional y académica, la indígena y la doméstica.

Los programas para obtener su cometido, deben promover la salud de los grupos indígenas; tienen que planificar sus acciones no como si existiera un sólo tipo de servicios.

Históricamente, la experiencia ha producido que muchos esfuerzos institucionales queden desfasados de sus propósitos o simplemente fracasen, al no considerar las características reales de atención a la salud o la configuración de la formación económico-social, características de las comunidades.

#### b. PROGRAMA INI-IMSS-SOLIDARIDAD.

El Gobierno de la República ha realizado en los últimos diez años un considerable y continuo esfuerzo para brindar atención a los mexicanos radicados en las zonas marginadas rurales, entre ellos los indígenas, a través de diversos programas entre los que destaca IMSS-SOLIDARIDAD. "La infraestructura asistencial total para la atención de 13.5 millones de personas en 28,519 localidades es de casi 4,000 - establecimientos". (1). Por problemas de dispersión e incomunicación, la cobertura es insuficiente. "Conforme al Programa IMSS-SOLIDARIDAD, su cobertura alcanza el 53.7% de la población rural, lo que muestra la magnitud del esfuerzo realizado". (2). En las zonas indígenas la población atendida disminuye sensiblemente por considerarse inaccesibles. "En algunas regiones indígenas, un porcentaje superior al 80% de los nacimientos es atendido por terapeutas tradicionales". (3)

- (1) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.31-32.
- (2) Ibidem.
- (3) Ibidem.

La presencia de médicos o pasantes en los establecimientos públicos de salud es insuficiente, y, en algunas zonas indígenas las unidades y personal médico se -- aproximan a la tercera parte del total. El número de egresados de las universidades es más que suficiente para llenar esas vacantes, pero su reclutamiento es muy difícil a causa de la falta de estímulo para que presten sus servicios en -- las zonas marginadas, y también en virtud de la formación que reciben, que hace poco atractiva y baja la capacitación para desempeñarse en el medio rural. La - calidad de la atención es insuficiente lo que recientemente se ha manifestado so bre todo en zonas indígenas por la reaparición de enfermedades erradicadas o con troladas.

No obstante el esfuerzo institucional dedicado al aspecto nutricional de los gru pos indígenas, algunas veces los alimentos o despensas que el Gobierno envía, se ha visto mermado debido a acciones de personas deshonestas al momento de reali-- zar la entrega a las comunidades.

La desnutrición se expresa en las zonas indígenas y agudiza los fenómenos de mor bilidad. Los núcleos indígenas, por lo general no reciben los beneficios de los programas asistenciales de nutrición.

No existe en la dieta tradicional de los pueblos indígenas ningún factor intrín-- seco que explique los altos porcentajes de desnutrición, por lo que ésta, debe - atribuirse a problemas originados por la situación económica y agravados por un abasto inadecuado y a precios muy elevados. La atención a los problemas nutri-- cionales entre la población indígena adquiere prioridad y urgencia, debido a la crisis de la década de los ochentas. Se trata de uno de los compromisos originales y esenciales adquiridos por la Revolución Mexicana.

La mayoría de la población indígena sentada en el medio rural, carece de los ser vicios de agua potable intradomiciliaria y de drenaje. Una encuesta reciente lo

demuestra: En 106 municipios de los Estados de Chiapas, Nayarit, Sonora y Yucatán, reveló: "De 945 localidades comprendidas sólo 382 cuentan con sistema para el abasto de agua entubada, la mayoría de los sistemas existentes carecen de red domiciliaria, mientras que un 70% necesita ampliación, y un 20% rehabilitación; su funcionamiento es parcial y regular en el 64% de los casos; respecto al servicio de drenaje, se estima que más del 90% de la población indígena en esos municipios carece de él". (1). La ausencia de servicios sanitarios, que en parte está asociada con las opciones técnicas favorecidas por las instituciones se refleja en las condiciones de salud de la población indígena.

Las condiciones de las habitaciones en general en el medio indígena están deterioradas, debido a que los programas para la construcción y mejoramiento de la habitación rural son insuficientes y casi nunca llegan a las zonas indígenas. El problema de la vivienda en las zonas rurales muestra una gran incongruencia con los programas para la construcción y mejoramiento de la vivienda que son destinados para ellas, y, además resultan insuficientes.

En términos generales, no obstante reconocerse el notable esfuerzo desarrollado por IMSS-SOLIDARIDAD en su participación en apoyo a las zonas indígenas, existe una gran insuficiencia de servicios de salud. Hoy sabemos que las prestaciones escogidas y administradas desde fuera no tienen ni pueden adquirir la capacidad para atender a toda la población ni a todas sus necesidades; por lo tanto, es obligatorio encontrar mecanismos de adecuación mediante la participación de la población en los programas de salud y bienestar. Los programas de atención primaria a la salud con personal local capacitado, ofrecen una buena alternativa de solución. Mientras que por otro lado, la capacitación de parteras empíricas ya ha mostrado su eficacia, sin embargo, los programas de capacitación a veces no con-

(1) Programa de Ayuda Alimentaria Directa para Grupos de Riesgo en Comunidades Indígenas. INI. México. 1989.

sideran a los terapeutas tradicionales, a efecto de que se integren a los servicios institucionales de salud. 'Existe un vigoroso movimiento de organización - de los médicos tradicionales para integrarse de manera armónica con los servicios institucionales médicos'. (1). Están dadas las condiciones para fortalecer, ampliar y adecuar el gran esfuerzo del Gobierno de la República para ofrecer servicios de salud efectivos a la población indígena.

- (1) "Voz Indígena". II Congreso Nacional del Primer Encuentro Continental de Médicos Tradicionales Indígenas. Boletín Núm 32-33. Lima, Perú. Junio-  
Octubre 1992. P.43.

## 2. EDUCACION.

La conquista y la colonización significaron para los pueblos indígenas la ruptura de una civilización que durante los siglos habían venido conformando.

Cuatrocientos años después, a partir del triunfo de la revolución social de 1910, se inició la educación popular que pretendía incorporar a los indígenas a la civilización, como medio para lograr un estado cultural y lingüísticamente homogéneo.

"En este sentido, la escuela rural daba particular atención a la castellanización, a la enseñanza de nociones elementales de aritmética y a la atención de las condiciones materiales de la comunidad". (1). En consecuencia, la educación no contempla la conservación y desarrollo de las culturas y lenguas autóctonas, sino -- que por el contrario las consideraba un obstáculo para la unidad y progreso del país.

Un análisis de esta educación nos lleva a distinguir dos momentos: El del método directo, que consistía en el uso exclusivo del español en el proceso de enseñanza aprendizaje, y el indirecto, basado en el empleo de las lenguas indígenas como vehículo para llegar también a la castellanización. "Este último fue utilizado en la década de los treinta para algunos proyectos nacionales, por el Instituto Nacional Indigenista, de 1952 a 1963, y por la Secretaría de Educación Pública, de 1964 a 1978. (2).

### a. EL PROPOSITO DE LA EDUCACION INDIGENA.

Entre el propósito de la educación indígena, la política educativa que han determinado SEP-INI ha sido: que sea indígena, bilingüe y bicultural.

Se le define como :

- (1) Boletín Indigenista. Núm. 5. I.N.I. México. 1990. P.2.
- (2) Margarita Nolasco. "I.N.I. 30 Años Después". México. 1978. P.255.



1. Educación Indígena.- Por la decisiva participación de los pueblos y profesionales indios, tanto en su diseño como en su ejecución y evaluación.
2. Bilingüe.- Por el derecho que las étnias tienen de mantener y crear las condiciones para el desarrollo de sus lenguas propias, así como para el -- aprendizaje del español idioma común de todos los mexicanos; y
3. Bicultural.- En el sentido de que la educación debe ser un proceso de movilidad cultural, a fin de que los etnoconocimientos, la lengua, la historia, la tecnología, la estética y demás valores que los grupos han conservado como esencia de su identidad, encuentren los espacios para su manifestación legítima, al tiempo que se acceda a la cultura universal, en su expresión original.

Tal modalidad educativa contribuye a superar tanto la situación de subordinación cultural y lingüística, como la dependencia socio-política y económica que caracterizan la relación entre las étnias con el resto de la sociedad nacional; a la vez que aspira a crear las condiciones de participación de la comunidad en su -- sistema escolar flexible que responda a las necesidades locales y regionales en el marco de planes de desarrollo étnicamente adecuados.

En este sentido, "...la participación comunitaria no sólo es el medio más apropiado y eficaz para trascender la rigidez y el enciaustramiento de la institución escolar, --insuficientemente articulada con las demandas de la colectividad que atienden--, sino que constituye un proceso de educación permanente de -- los pueblos indios en la búsqueda y gestión de soluciones a sus propias necesidades educativas, culturales y desarrollo". (1).

De esta manera se procura evitar que la escuela se convierta en factor de desarraigo al generar falsas expectativas al progreso, así como en limitante para -- que las comunidades organicen su vida económica y su reproducción como grupo.

(1) Cándido Cueto. "I.N.I. 40 Años". México. 1988. P.143.

**b. PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA EDUCACION.**

La ausencia en la institución escolar de expresiones escolares tan importantes como las formas de organización, sistema de conocimientos y prácticas pedagógicas - de las etnias indígenas, nos obliga a plantear la necesidad de un cambio cualitativo de las etnias para devolver a la comunidad (ámbito de producción y reproducción de la cultura de cada grupo étnico) el rol protagónico que le corresponde en el diseño de ejecución y evaluación de los programas pendientes a dinamizar su desarrollo.

De aquí que para el sistema educativo indígena, tal como lo concebimos, la comunidad sea la principal unidad de acción, en tanto constituye el marco social de confrontación y aplicación de los conocimientos, actitudes y habilidades adquiridos a través del proceso educativo escolarizado y no escolarizado.

Es por ello que la educación indígena se sustenta en una política de recuperación y valoración cultural, cuyo objetivo es redescubrir, reactivar y desarrollar las manifestaciones culturales propias de cada comunidad étnica, es una tarea permanente de reflexión y confrontación crítica. La escuela, en este sentido, se transforma en un espacio de investigación, estudio, diálogo y debate, al que concurren no sólo alumnos y maestros, sino los miembros adultos y ancianos del pueblo en diferentes momentos del proceso educativo. Los componentes culturales recuperados se insertan en los contenidos y métodos como parte sustancial y legítima de la actividad pedagógica, de modo que la educación se enriquece adquiriendo coherencia y pertenencia tanto cultural como social.

La sobrevivencia de las lenguas indígenas depende en gran medida de las propias comunidades y organizaciones, pero, también de la política educativa gubernamental. Una política coherente con la lingüística indígena, en relación a su evolución, desarrollo y respeto.

c. AVANCES.

La educación indígena bilingüe-bicultural ha recibido durante el presente régimen un fuerte impulso que le ha permitido avanzar.

Es pertinente destacar el papel estratégico que juegan otros apoyos, entre ellos - la radio bilingüe, que, mediante el empleo de 27 lenguas vernáculas transmite programas de educación y promoción a la educación indígena, desarrollo de la comunidad y difusión cultural. "La radiodifusión se realiza coordinadamente en el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Mexicano de la Radio, a través de 36 radiodifusoras localizadas en 20 entidades federativas". (1).

Los albergues escolares que son otro importante logro de los planteamientos educativo-indígenas, son atendidos de manera coordinada por la SEP-INI. Son una institución educativa donde los niños reciben los primeros conocimientos del Sistema Nacional de la Educación Bilingüe y Bicultural, a través de los maestros y promotores de la Dirección General de Educación Indígena, quienes en estrecha coordinación con personal del INI han avanzado para lograr que la escuela digna amplíe sus alcances en beneficio de los pueblos más desprotegidos del país.

(1) Boletín Indigenista. Núm. 7. I.N.I. México. 1990. P.23.

### 3. CULTURA.

#### a. LA CULTURA INDIGENA Y LA CULTURA NACIONAL.

Las culturas indígenas son un componente esencial del patrimonio cultural de la nación. Las lenguas, los sistemas de conocimientos, las instituciones sociales de solidaridad, las normas para la preservación del medio natural para su aprovechamiento no destructivo, su historia, las variadas expresiones estéticas, las normas jurídicas y el derecho consuetudinario, los patrones en las relaciones interpersonales, entre otras muchas dimensiones de las culturas, representan un verdadero tesoro que requirió de milenios para su formación y transformación. Son más que eso y ofrecen un amplio repertorio de soluciones y alternativas para la construcción de un futuro plural, democrático y soberano para la nación.

#### b. REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES.

Existen pocos programas dedicados a la promoción integral para el desarrollo de las culturas de los pueblos indígenas. Diversas instituciones entre las que destacan el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Dirección de Culturas Populares del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, otorgan apoyos pequeños, casi siempre discrecionales, a algunas expresiones de las culturas indígenas.

Con mucha frecuencia las manifestaciones que reciben apoyo puntual y excepcional se seleccionan por un impacto estético, por lo que quedan fuera las expresiones más profundas y complejas de las culturas indígenas. Los apoyos no tienen magnitud sustantiva ni continuidad; tampoco se evalúan sus efectos. No existe coordinación entre las instituciones que brindan apoyos a las culturas indígenas. En

cada una de ellas el monto de recursos que se destinan a la promoción de las culturas indígenas es marginal y está desvinculado de los programas centrales.

No hay ninguna institución especializada que se dedique a la recopilación, estudio y promoción de las lenguas indígenas, cuya diversidad es excepcional en nuestro país. "En México, las comunidades locales indias reúnen características ideales para ese tipo de investigación: tienen una magnitud demográfica manejable por un antropólogo que permanezca en cualquiera de ellas durante uno o dos años; hacia el estudio de comunidades se volcó pues la antropología social mexicana, siguiendo la huella de docenas o centenas de antropólogos extranjeros, mayoritariamente norteamericanos". (1). En consecuencia, no se cuenta con núcleos capacitados y con apoyo para promover la estructura de las lenguas indígenas y la preparación y materiales de lectura relevantes y adecuados.

El sistema de radio indigenista que transmite en varias lenguas indígenas de --- acuerdo a su localización, ha desempeñado un papel importante al abrir espacios - para la comunicación y el fortalecimiento de las lenguas indígenas. Sin embargo, - su cobertura es todavía baja en términos de población y lenguas atendidas.

Antes de la conquista de los españoles no existían los indios en el Continente, - sino que a partir de conquistadores y vencidos o conquistados, y a éstos se les - denominó indios. Indio era sinónimo de colonización, así como por consecuencia, - ha habido una connotación despectiva, entre el derecho consuetudinario de los indígenas y el derecho escrito de los blancos.

La lucha de resistencia de los pueblos, está logrando el reconocimiento de una - identidad que parecía hasta hace poco, que el tiempo quería aniquilarla.

(1) Guillermo Bonfil Batalla. Las Culturas Indias como Proyecto Civilizatorio.

"Nuevos Enfoques para el Estudio de las Etnias...". UNAM. México. 1991.

"Deberían poderse rastrear los momentos y las circunstancias en que en el pasado se expresó esa conciencia genérica de ser indio (además de ser maya, tarahumara, otomí o pame); la tarea, sin embargo, queda para el futuro porque nuestra servil miopía de colonizados ha impedido hasta ahora que se preste la atención debida. Si hoy se habla de indianidad es porque la movilización política de los pueblos indios ha alcanzado tal presencia que logró romper las murallas de marfil de los círculos académicos". (1).

Asimismo, hay un divorcio entre la educación superior y las culturas indígenas. En menos del 10% de las instituciones universitarias públicas se imparte el Conocimiento de una lengua indígena. En ninguna institución de enseñanza superior existen cátedras de temas tan relevantes como la agricultura o la medicina indígenas. Las culturas indígenas se preservan, transmiten y transforman por su propio vigor y conforme a sus tradiciones, al margen de la acción estatal y con un contacto muy restringido con otras expresiones culturales, en especial con las de la llamada alta costura -incluyendo entre ellas a la ciencia-, configurándose otra vez un esquema de desigualdad.

#### c. **RADIODIFUSORAS CULTURALES INDIGENISTAS.**

La investigación en las radiodifusoras culturales indigenistas (RCI) se realiza desde hace 11 años, con la primera emisora que funda el Instituto Nacional Indigenista. Con ella se inicia un trabajo de producción radiofónica que implica la innovación de las formas tradicionales de investigación sobre radio; ya que las radiodifusoras del INI surgen con dos características: trabajan con indígenas en sus propias comunidades e inician un modelo de radiodifusión sin antecedentes en el país.

- (1) Guillermo bonfil Batalla. Las Culturas Indias como Proyecto Civilizatorio. "Nuevos Enfoques para el Estudio de las Etnias...". UNAM. México. 1991. P.127.

Las RCI cuentan en su estructura con un investigador titular, quien se ha dedicado más a la producción y a otras tareas, que a la investigación propiamente dicha, ya que existe una idea proclive a hacer la radio más que a investigarla pues, se carece de un proyecto de investigación en torno a las RCI.

La investigación en las RCI se ha realizado casi exclusivamente para alimentar la producción de programas radiofónicos, en su gran mayoría investigación de campo, y en menor medida, documental, apoyándose en el acervo bibliográfico con que cuenta cada emisora, y en periódicos y revistas regionales que captan los propios productores e investigadores. En cada emisora se ha realizado el tipo de investigación de campo que mejor ha funcionado en la producción radiofónica; cada una ha operado con diferentes grados de sistematización.

El trabajo de campo recoge en grabaciones la música, los cuentos, las leyendas, la historia de las comunidades contadas por los viejos, las fiestas y otras tradiciones de los pueblos indígenas de las 56 etnias que hay en el país. "Las fonotecas de cada radiodifusora indigenista y la gran fonoteca que conforman todas en conjunto son un material invaluable. La mayor parte de este tesoro se encuentra registrado y archivado en cada emisora, aunque no sistemáticamente". (1).

#### d. PROYECTOS CULTURALES.

Es importante destacar que diversas áreas del INI llevan a cabo investigaciones sobre el impulso a la cultura en la investigación sobre medicina tradicional, -- ejemplo de ello son los proyectos que a continuación se presentan resaltando los aspectos más importantes. (2).

- (1) Ponencia presentada en el Seminario sobre Diagnóstico y Autodiagnóstico. - Oaxtepec, Morelos. Del 21 al 25 de agosto de 1990. Subdirección de Radio del I.N.I. México.
- (2) Instituto Nacional Indigenista. Subdirección de Investigación. Taller de Proyectos Culturales. México. 1990.

- Proyecto:** Atlas de la Flora Medicinal Mexicana.
- Area:** Asesoría de la Dirección General.
- Objetivos:** Clasificar la flora medicinal mexicana organizando y sistematizando el conocimiento y uso actual de las plantas medicinales en México, junto a la información botánica, química, farmacológica, toxicológica, y clima relativa a ellas.
- Síntesis:** Se pretende hacer un estudio histórico-antropológico, botánico, médico, químico y farmacológico de las plantas medicinales en México. El Atlas estará formado por más de 3,000 fichas de plantas medicinales, se incluirán también pequeños mapas de distribución, dibujo de la planta, nomenclatura científica y populares, descripción, lugares donde se recogió la información, fuentes bibliográficas, etc., además de ensayos introductorios, apéndices e índices temáticos y geográficos.
- Metodología:** 1). Concertación de convenios con todas las instituciones, herbarios y grupos de trabajo que tienen información sobre el tema; 2).- Elaboración de un directorio de instituciones y personas que trabajan el tema; 3). Detectar fuentes; 4). Investigación bibliográfica y de campo de tipo puntual, para el levantamiento de plantas específicas que aún no hayan sido colectadas e identificadas; 5). Elaborar fichas de trabajo; 6). Sistematizar la información; 7). Realización de monografías por planta; 8). Elaborar ensayos introductorios, mapas y glosario; 9). Redacción de texto definitivo.
- Hasta el momento se cuenta con 25% de fichas bibliográficas, 45% de directorio de investigación y 20% del catálogo de plantas.



- Proyecto:** Diccionario de la Medicina Tradicional.
- Area:** Subdirección de Salud y Bienestar Social.
- Objetivos:** Elaborar un diccionario de Medicina Tradicional Mexicana Actual, -- que sirva como herramienta de consulta a médicos, enfermeras y en general al personal de salud y sobre todo a organizaciones de terapéutas tradicionales y a la población demandante de servicios.
- Síntesis:** De acuerdo a los procedimientos utilizados en la antropología médica, etnobotánica, etnohistoria, medicina y farmacología, se delimitarán los diferentes campos semánticos de las prácticas, conceptos y creencias de la medicina tradicional. Se definirán los términos conforme a los siguientes rubros: a). Recursos Humanos: parteras, curanderos, hueseros, rezadores, etc.; b). Enfermedades y causas - de demanda de atención: mal de ojo, empacho, etc.; c). Conceptos - básicos de la medicina tradicional: frío, caliente, pérdida del alma, etc.
- El propósito es producir una herramienta útil para el entendimiento de la vasta variedad de nombres que son utilizados para designar a los terapéutas, padecimientos o enfermedades, materiales terapéuticos (plantas, animales, minerales), procedimientos y operaciones, rituales curativos y preventivos de la medicina tradicional actual en México.
- Metodología:** 1). Ampliar y depurar el listado de términos originales. 2). Elaborar las fichas bibliográficas. 3). Recopilar y sistematizar la información en computadora. 5). Análisis y definición de la terminología. 6). Diseño y redacción general.

e. COMPROMISO ESTATAL PARA EL RESPETO DE LA IDENTIDAD CULTURAL.

En las sociedades multiétnicas se debe siempre actuar según criterios que, en -- principio al menos, afirmen la igualdad de derechos culturales entre los diferentes grupos étnicos. "El Estado tiene la evidente obligación de formular y de poner en práctica una política cultural que, entre otras cosas, cree las condiciones necesarias para la coexistencia y el desarrollo armonioso de los diferentes -- grupos étnicos que vivan en su territorio, ya sea en virtud de disposiciones pluralistas que garanticen la no injerencia de un grupo en otro, ya sea en virtud de otros programas que garanticen oportunidades iguales y reales para todos". (1).

Un factor principal que ha permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas y tribales ante los ataques persistentes que sufren por parte de la sociedad dominante es su coherencia interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones, leyes y costumbres, incluso la autoridad política local.

La personalidad definitiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales, políticas y frecuentemente también religiosas. Existen excepciones, por supuesto, y en términos generales podría decirse que los pueblos indígenas y tribales que -- pierden sus instituciones sociales, también perderán a largo plazo su identidad -- a pesar de divisiones y conflictos internos o la segregación de las instituciones tradicionales. Sin embargo, por lo general el mantenimiento a lo largo del -- tiempo de la identidad étnica y cultural está estrechamente vinculada con el funcionamiento de las instituciones sociales y públicas.

(1) Rodolfo Stavenhagen. Los Derechos Indígenas. "Nuevos Enfoques". UNAM. México. 1991. P.P. 446-448.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los pueblos indígenas han exigido que sus instituciones legales y políticas tradicionales sean reconocidas por el Estado. El proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas lo establece claramente:

El derecho a participar plenamente en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas.

#### IV. LA PROCURACION DE JUSTICIA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

##### A. ANTECEDENTES.

##### 1. LA CONQUISTA.

Antes de la conquista de México a manos de los españoles, existía "El Imperio de los Grandes Lagos" (los Nahuas) que tenían sojuzgados a muchos pueblos de diferentes formas en el hablar (lenguas); "cuando Hernán Cortés llegó a las playas de lo que hoy es Veracruz, en 1521, no vino a explorar una nación; tampoco vino a explotar un solo país, un solo estado; se encontró con un estado multinacional, formado por Tlaxcaltecas, por los del pueblo de Huejotzingo, por Mayas, Totonacas; pueblos que actualmente conocemos como Jalisco y Nayarit; "un pueblo lleno de nacionalidades oprimidas". (1) Oprimidas desde entonces.

##### 2. LA COLONIA.

'En la época de la Colonia, la labor de los frailes fué a favor de los indígenas, siempre para educarlos y evangelizarlos. Pero no obstante esa generosidad de educadores y clérigos, no se puede decir que en el virreinato el régimen político hubiere sido favorable a los derechos económicos, sociales, políticos y de justicia de los indígenas'. (2) Tampoco en la Independencia.

##### 3. VIDA INDEPENDIENTE.

A pesar que en el movimiento de Independencia los indígenas participaron con mucho valor en la lucha por un México libre, nunca fueron tomados en cuenta como parte de una responsabilidad del Gobierno, para mejorar sus condiciones de vida.

(1) Vicente Lombardo Toledano. Discurso pronunciado en el Congreso de Pátzcuaro, Michoacán. México. 1940.

(2) Ibidem.

#### 4. LA PRIMERA LEY AGRARIA.

Con una nueva fuerza, la de los campesinos, los indígenas vieron fortalecidos sus derechos; con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se pone en marcha la lucha -- contra el latifundio y contra todas las formas de tenencia de la tierra en pocas manos. "Es entonces cuando comienza la Revolución Agraria en México, cuando los problemas indígenas comienzan a ser ya no sólo una simple aspiración, de simples propósitos...". (1).

A partir de esa fecha, los grupos indígenas son tomados en consideración para comenzar a lograr su desarrollo y el respeto a sus derechos culturales. Se da inicio también al pensamiento y a las acciones indigenistas que posteriormente dieron lugar a una nueva política de Gobierno, que pensara con mayor profundidad y - respeto, en la conformación multiétnica y pluricultural de nuestra nación.

- (1) Vicente Lombardo Toledano. Discurso pronunciado en el Congreso de Pátzcuaro, Michoacán. México. 1940.

## B. PRECEDENTES DE LA PROCURACION ESTATAL DE JUSTICIA INDIGENA.

La política indigenista de nuestro país en materia de justicia, desde sus inicios, se centró principalmente, en el problema de tenencia de la tierra; el problema de tenencia de la tierra no se inició con la creación del INI, como tampoco la acción indigenista se inicia con la fundación del Instituto. La primera se da a partir del despojo que sufrieron nuestros antepasados cuando les arrebataron sus tierras; la segunda, al triunfo del movimiento revolucionario. La propia Constitución de 1917 señala la acción agraria de restitución de tierras comunales a los grupos in dígenas.

El período histórico importante para México ocurre en el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, en el que se apoya "...un principio de respeto a la peculiar fisonomía histórica y regional de las comunidades... y una notable capacidad para el avance en las formas de organización social en virtud de su concepción comunitaria, no individualista, de la propiedad...". (1).

Después del régimen del General Lázaro Cárdenas, los Gobiernos que le siguieron - fueron también inspirados en los postulados de la Revolución Mexicana, principalmente en la lucha agraria.

### 1. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES DE LOS INDIGENAS. 1978.

Durante el Gobierno de López Portillo, la política indigenista sobre la procuración de justicia para los indígenas, se basó principalmente en el aspecto, también, de tenencia de la tierra. Siendo sus objetivos específicos los siguientes: (2).

- (1) Ignacio Ovalle. "INI 30 Años Después". Instituto Nacional Indigenista. - México. 1978. P.10.
- (2) José López Portillo, Primer Informe de Gobierno. México. 1o. de septiembre de 1977.

1. Investigar la problemática agraria en las regiones interétnicas.
2. Capacitar a miembros de los grupos étnicos en materias de legislación y tramitación agraria.
3. Proporcionar asesoría legal a los ejidos y comunidades de las regiones interétnicas que lo soliciten.
4. Realizar una acción sistemática encaminada a asegurar a los ejidos y comunidades indígenas el derecho sobre la tierra en general e impulsar en los di-  
versos niveles administrativos el desarrollo de la reforma agraria.

La confirmación y titulación de bienes comunales hasta la fecha no se ha podido regularizar; existen expedientes con acciones agrarias no concluidas, como por ejem-  
plo resoluciones presidenciales ejecutadas parcialmente.

## 2. PROGRAMA DE DEFENSORIA Y ASESORIA DE PRESOS INDIGENAS. 1984.

Con Miguel de la Madrid como Presidente de México, se inicia una nueva etapa en la política indigenista con respecto a la procuración de justicia. En septiembre de 1984 se dá comienzo en el INI a las acciones del Programa de Defensoría y Asesoría de Presos Indígenas.

Sin hacer a un lado la atención al problema agrario, comienza una nueva etapa en - la procuración de justicia con la acción directa de los abogados contratados expofeso, para la defensa de los procesados o sentenciados indígenas. Este es el antecedente inmediato anterior al Programa de Procuración de Justicia del INI en el -- presente régimen, en el cual se contemplaban las siguientes acciones. (1).

1. Atención a los indígenas desde el inicio de la averiguación previa.
  2. Centrar el apoyo jurídico en la defensa directa de los indiciados, inculpa-  
dos o bien sentenciados indígenas.
- (1) Programa de Defensoría y Asesoría de Presos Indígenas. Instituto Nacional -  
Indigenista. México. 1984.

3. Encaminar todo el esfuerzo y experiencia, para defender el derecho que -- frente a la ley tienen en igualdad de circunstancias los indígenas.
4. Tramitar todo tipo de libertades; desde la previa o bajo las reservas de la ley ante el M.P., hasta la absolutoria ante el Organó Jurisdiccional.
5. Proporcionar un estudio técnico a los expedientes de sentenciados indígenas, con el propósito de tramitar indultos.
6. Llevar la causa defendida hasta otras instancias (apelación y/o amparo).

Independientemente de las acciones ya mencionadas en materia penal, estaban las - de los derechos agrarios (asesoría y gestión en asuntos de bienes comunales, así como la formulación de la opinión del INI en los expedientes agrarios) a favor de las étnias, que eran atendidas en igualdad de circunstancias por la Subdirección Jurídica y de Gestión del INI, a la cual estaba adscrito el Programa de Defenso-- ría y Asesoría de Presos Indígenas.



C. POLITICA ESTATAL EN LA GESTION DEL PRESIDENTE SALINAS SOBRE PROCURACION DE JUSTICIA INDIGENA.

1. BASES PARA LA ACCION.

"El Programa de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, apoyado por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, Organó Consultivo del Instituto Nacional Indigenista conformado por destacadas personalidades de la sociedad; fue instalado por el Presidente de la República el 7 de abril de 1989, el cuál se desenvuelve en varias dimensiones integradas": (1).

- a. El estudio y recomendación para promover la adecuación del marco regulado, - tendiente a reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas y -- propiciar activamente su cumplimiento, así como para eliminar cualquier práctica discriminatoria.
- b. La formación de defensores indígenas y de traductores; el apoyo a la formación permanente de servicios de defensoría y asesoría en las regiones indígenas, sobre todo en los campos penal, agrario, laboral y civil.
- c. La integración de brigadas de conciliación agraria para la atención del rezo y la superación de los conflictos internos o intercomunales.
- d. La prestación directa de servicios de asesoría y defensoría. Entre estas acciones destacan la promoción de la liberación de presos indígenas.
- e. La coordinación de esfuerzos con programas públicos y organizaciones de la sociedad en beneficio de los pueblos indígenas mediante convenios e instancias permanentes de cooperación.

En el programa de Justicia participan el Programa Nacional de Solidaridad y el --

- (1) Palacio Nacional. "Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México". México. 7 de abril de 1989.

Instituto Nacional Indigenista, y a nivel de coordinación las Procuradurías del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas y sus filiales estatales.

"El Programa Nacional de Solidaridad fue planteado como un instrumento económico-organizativo, para el combate frontal a la pobreza dirigido fundamentalmente a los grupos en esta condición extrema; una parte importante de este sector social incluye a los más de 9 millones de indígenas del país". (1). En virtud de que estas situaciones de extrema pobreza son consecuencia de complejos procesos históricos y condiciones estructurales, la primera tarea de la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas fue la de elaborar propuestas de modificación a la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a cambiar el -- marco jurídico nacional para alterar la situación de desventaja de los indígenas; lo cual condujo a las Reformas del Artículo 4o. y 27o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2. LA RESISTENCIA INDIGENA.

"A partir de que la lucha indígena comienza a cobrar fuerza, a constituir formas de organización independientes, pero sobre todo, insertarse en el movimiento social del país y, desde ahí, exigir su reconocimiento como sujetos de su propio -- destino y con una identidad propia, el Gobierno inicia la reedificación de su política indigenista". (2).

- (1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. 1989-1992. INI. México. 1993.
- (2) Sergio Sarmiento Silva. Lucha Indígena y Política Indigenista. "Nuevos -- Enfoques". UNAM. México. 1991. P.414.

En la actualidad, al interior de los grupos étnicos existe una conciencia de desarrollo y de justicia; han comenzado a plantear sus propias inquietudes en demandas para intervenir en la elaboración de los proyectos de trabajo de la política indigenista del país.

Estas demandas constantes han influido para que a partir del presente régimen se revisaran y replantearan sus postulados teóricos anteriores para orientar la acción hacia una política de participación de los indígenas.

La finalidad de la procuración de justicia en la nueva política indigenista, se sitúa en la participación conjunta Gobierno-Etnias para el ejercicio y respeto de sus derechos ante los Organos Jurisdiccionales, Procuradurías y Dependencias encargadas de administrar justicia. Los propios indígenas participan en los procesos judiciales en calidad de intérpretes o traductores, así como en las acciones de gestión ante otras entidades de Gobierno. "Su nuevo enfoque es el de un indigenismo participativo". (1).

Debido a la beligerancia del movimiento indígena y al contenido político de sus demandas, el Gobierno se ha visto obligado a conferirle una gran importancia a la política indigenista ya que ésta tenderá a convertirse en el modelo de participación.

Todas las acciones de la política indigenista deben contener una orientación y una metodología que promuevan la capacitación de sus participantes, así como de los agentes de las instituciones públicas que presten sus servicios. Dicha capacitación no se refiere a la sola transmisión unilateral de conocimientos y técnicas, sino a su intercambio efectivo y respetuoso para elevar los conocimientos y habilidades del conjunto.

(1) Natalio Hernández. La Nueva Política Indigenista. "INI 30 Años Después". Instituto Nacional Indigenista. México. 1978. P.167.

Los propósitos y políticas indigenistas deben contribuir a elevar la capacidad - para actualizar el potencial de desarrollo de los pueblos indígenas, de tal modo que la meta propuesta se traduzca crecientemente en programas y proyectos viables, como objetivos precisos y concretos, y con capacidad autónoma de crecimiento y reproducción para el aumento sostenido de los niveles de producción, ocupación y bienestar en el medio indígena.

**D. BASES JURIDICAS DE LA PROCURACION DE JUSTICIA INDIGENA.**

Desde la creación del Instituto Nacional Indigenista surgió la necesidad de apoyar la vieja demanda de los pueblos y comunidades indígenas en cuanto a sus problemas de justicia. Por lo tanto, para no contravenir con la esfera de competencia de las autoridades encargadas de ello, el INI siempre ha fundamentado sus acciones de trabajo dentro del marco jurídico vigente, que le permite a su vez apoyar en cuanto a justicia se refiere, a los núcleos indígenas del país.

La actual política indigenista en relación a la procuración de justicia, ha abierto espacios nuevos en la legislación mexicana, a saber :

1. La Reforma al Art. 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Reforma Agraria (aún vigente), y;
3. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Senado de la República.

**1. DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 4o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En la iniciativa de Ley, que el Presidente Salinas de Gortari presentó al Congreso de la Unión, entre otras cosas expresó :

Hoy estamos siendo testigos de cómo la dimensión étnica y cultural omitida y sumergida se vuelve factor decisivo en el destino de estados y naciones. La pluralidad cultural es consustancia a la democracia, por lo que no puede ni debe soslayarse. Por eso proponemos que la vida democrática de la Nación se enriquezca con el reconocimiento de la diversidad cultural como sujeto de libertad e igualdad. Para ello nos apoyamos en el firme cimiento de nuestra Constitución Política, que postula la justicia, la libertad y la democracia como aspiraciones supremas y forma de vida de la nación.

El Constituyente de 1917, consciente de la deuda histórica con los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas. También estableció que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados. Esas decisiones sentaron las bases del indigenismo del Estado mexicano.

A partir de entonces los Gobiernos de la República han desarrollado valiosos y continuos esfuerzos para superar las barreras que impiden el acceso pleno a la justicia para los pueblos indígenas, pero también, reconocemos que no obstante los cambios de magnitud, tiempo y circunstancia, todavía hay en las acciones inequidad frente a rezagos centenarios, prejuicios arraigados e intereses que medran con la pobreza y exclusión de nuestros compatriotas indígenas. La injusticia que ellos enfrentan exige una acción decidida y vigorosa a toda la sociedad.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la Fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de :

DECRETO QUE ADICIONA AL ARTICULO 4o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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 sexto respectivamente, en los siguientes términos:

ARTICULO 4o.- La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los 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 aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley.

ARTICULO UNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## 2. LEY DE REFORMA AGRARIA.

El Instituto, en su acción de apoyo a los pueblos y comunidades indígenas para la solución del problema de la tierra, ha enfrentado limitaciones de carácter legal en virtud de no ser autoridad agraria, de acuerdo con la Ley de la materia en vigor.

Para tratar de superar este problema, el INI ha tomado en cuenta algunos antecedentes para orientar la acción y lograr espacios en la legislación vigente a favor de los indígenas: Dar cumplimiento a las diversas resoluciones de los Congresos Indigenistas Interamericanos, así como a las demandas planteadas por los propios indígenas en diversas instancias organizativas de los mismos.

"En 1936 se crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el cual funcionó hasta el año de 1947; ya en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de - 1939, el Departamento de Asuntos Agrarios era una de las 14 Dependencias del Ejecutivo; y, en el Código Agrario de 1940, entre las autoridades agrarias se consideraban los jefes de estos dos Departamentos". (1).

En el Artículo 55 del Código de referencia se indica: "Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento Agrario y del Departamento de Asuntos In-

(1) Instituto Nacional Indigenista. 40 Años. México 1988. Experiencias y - Aportaciones del INI. Juan Laríos Tolentino. P.P. 185-188.

dígenas, el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, - así como la resolución de todas las cuestiones que por límites de terrenos comuna les se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población".

Así también, en el Artículo III se precisa: "...Oir al Departamento de Asuntos - Indígenas en lo relativo al otorgamiento de concesiones y cuando se trate de fi- jar regalías a favor de las comunidades". El Código Agrario de 1942, vigente has ta abril de 1971, encomendaba a la desaparecida Dirección de Asuntos Indígenas, - dependiente de la Secretaría de Educación Pública, 'la tarea de estudiar los exp edientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por lí mites y emitir en su oportunidad su opinión fundada'.

En la actualidad, la Ley Federal de Reforma Agraria todavía en vigor, señala en - los Artículos 360 y 374, que "...el Instituto Nacional Indigenista está facultado para emitir su opinión respecto a los expedientes de acciones agrarias sobre reco nocimiento y titulación de bienes comunales".

Cabe decir que el Instituto Nacional Indigenista en cumplimiento de las disposic ones de la ley de la materia, ha venido emitiendo opinión ante la Secretaría de la Reforma Agraria sobre los expedientes relativos a la tenencia de la tierra que -- afectan a las comunidades indígenas en México. Esta función de consultoría se re fiere a las acciones agrarias de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites, al través de la Subdirección Jurídica y de Gestión, y de la Dirección de Procuración de Justicia del INI: Misma que desde su creación siempre ha proporcionado asesoría y apoyo a los grupos indígenas en la tramita -- ción de sus expedientes agrarios, hasta lograr los acuerdos respectivos en benefi cio de dichos grupos; cabe decir además que Procuración de Justicia también ha -- realizado gestiones agrarias como las que a continuación se mencionan:



Replanteo de linderos, permutas, división y fusión de ejidos, dotaciones, ampliaciones, incorporación de la pequeña propiedad al régimen ejidal, despojo, invasiones, juicios de privación de derechos agrarios, amparos agrarios, entre otras afectaciones a intereses indígenas.

El Instituto Nacional Indigenista, en todas estas acciones se ha preocupado por lograr que se mantenga y consolide la integridad étnica de los pueblos y comunidades indígenas, acciones que justifican su participación en los asuntos en materia agraria. En la medida que la Secretaría de la Reforma Agraria esté dispuesta a coordinar y delegar funciones al Instituto, se estará en condiciones de ampliar su participación en beneficio de los indígenas.

Para concluir este tema, diremos, que las funciones y acciones del Instituto Nacional Indigenista se habfan venido refiriendo hasta 1984 únicamente al aspecto agrario: Por un lado la consultoría que está señalada en los Artículos 360 y -- 374 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los asuntos de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites, y, por otro lado, la asesoría a comunidades, personas y familias indígenas. Lo que demuestra, que el Instituto era solamente un Organó de consulta de la Secretaría de la Reforma -- Agraria.

Hoy, el Instituto muestra otras opciones de servicio en lo que a justicia se refiere, no sólo plantea su participación en el aspecto agrario, sino que también en el penal, penitenciario, civil, laboral y la antropología jurídica; por medio de la Dirección de Procuración de Justicia a partir de 1989, hoy no es únicamente entidad consultora, sino participativa en la solución de los conflictos agrarios y problemática esencial de los indígenas.

3. CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

Se trata de la única legislación internacional elaborada para la defensa específica de los Pueblos Indígenas del mundo. Tampoco se debe olvidar que se trata de un Convenio ratificado por el Senado de la República, y que tiene una jerarquía casi constitucional en México.

"Dicho Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado en su ratificación por el Senado de la República el 11 de julio de 1990, mismo que informó al Presidente de la República tal decisión y -- éste expidió un decreto, el cual se publicó el 3 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación". (1).

(1) Instituto Nacional Indigenista. Derechos Indígenas. Lectura Comentada -- del Convenio 169 de la OIT. México. 1991. P.22.

## E. INSTAURACION DE LA DIRECCION DE PROCURACION DE JUSTICIA.

El Instituto Nacional Indigenista (INI), dependencia del Gobierno encargada de implementar la política indigenista, canaliza una parte importante de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad a los grupos indígenas, y utiliza otra parte de estos recursos para la ejecución de sus programas estratégicos.

En atención a las demandas de justicia de los pueblos indígenas se creó en el INI, y, al inicio de la administración, el Programa de Procuración de Justicia, como - el instrumento operativo de la Comisión de Justicia para los pueblos indígenas.

### 1. PRINCIPIOS DE LA POLITICA INDIGENISTA DE PROCURACION DE JUSTICIA.

De manera congruente con los postulados del Programa Nacional de Solidaridad, con principios de desarrollo social a nivel nacional y con los planteamientos generales de política indigenista que norman la acción institucional, están los principios siguientes:

1. Participación de los pueblos y de las comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la Institución;
2. Transferencia de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, instituciones públicas y grupos de la sociedad civil involucrados y comprometidos con la acción indigenista.
3. Coordinación con instituciones, federales, estatales, municipales y de la sociedad, y con organizaciones internacionales.

En el área de justicia los anteriores principios tienen una interpretación específica que caracterizan en forma muy general las acciones que se llevan a cabo, a saber:

1. Las dirigidas a atenuar las condiciones de desigualdad ante la Ley de los pueblos indígenas, mediante la elaboración y promoción de propuestas legislativas y apoyos procesales;

- 2) Las destinadas a fomentar la capacidad de autodefensa de las comunidades, grupos e individuos indígenas; y
- 3) Las que persiguen impulsar la coordinación con otras instituciones de gobierno; grupos de la sociedad civil y organismos internacionales para buscar la vigencia efectiva de los derechos indígenas.

Para implementar las anteriores líneas de acción y convertirlas en resultados concretos, el Programa de Procuración de Justicia dió inicio en 1989 con dos áreas de trabajo: La primera orientada al ámbito penal y la segunda al de la antropología jurídica.

En lo que se refiere a la operación del área penal, básicamente se llevaron a cabo acciones de defensoría y asesoría iniciando la elaboración de un Censo Penitenciario a través del cuál se diagnosticaría la problemática sobre la situación de los presos indígenas del país.

En relación con Antropología Jurídica, "...se iniciaron actividades vinculadas a generar una propuesta de reforma para el reconocimiento de los Pueblos Indígenas y, se fomentó la capacitación para la autodefensa de los mismos, principalmente a través de la elaboración y difusión del Manual 'Donde no hay Abogado' y de la investigación sobre normas y prácticas jurídicas de los pueblos indígenas".(1).

El mayor reclamo de los pueblos indígenas es el de justicia. La demanda de justicia tiene un sentido amplio y se refiere al acceso en términos igualitarios a la jurisdicción del Estado mexicano; reclaman: (2).

1. Una honesta, eficaz y generosa impartición de justicia, que garantice el respeto irrestricto a las garantías individuales y sociales.

(1) Dirección de Procuración de Justicia, Subdirección de Antropología Jurídica. INI. México. 1989,

(2) Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. INI. México. 1990. P.30.

2. El reconocimiento de su especificidad étnica y cultural en todos los ámbitos.
3. Una 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.
4. La igualdad que las leyes afirman y que la realidad contradice con frecuencia.
5. Demandan justicia social en el sentido consagrado de la Constitución y solicitan la acción permanente, eficaz y deliberada de las instituciones para promoverla.

## 2. DEFINICION DE AREAS.

El trabajo del área de justicia del INI ha tenido como propósito general la apertura de nuevos espacios que los pueblos indígenas puedan emplear para ampliar -- sus posibilidades de hacer realidad la justicia.

Las acciones que el INI ha desarrollado para complementar las áreas de la Dirección de Procuración de Justicia a partir de 1989 dentro de la presente administración, las podemos centrar en un rubro principal: "La reforma constitucional del artículo 4o.". Así también, sin ser menos importantes, continúan otras acciones como la elaboración de propuestas de reformas a la normatividad del registro civil en los estados, la elaboración de propuestas para que la ley incluya el concepto de lugares sagrados, los convenios con dependencias de materiales para esa difusión, el apoyo a asociaciones civiles, y, las gestiones ante autoridades diversas.

Por lo anterior, ha sido pertinente la creación de nuevas áreas dentro de la Dirección de Procuración de Justicia del INI, a efecto de conectar las actividades

de las mismas con otras como por ejemplo con las asambleas de organizaciones y - los Consejos Directivos de los Fondos Regionales de Solidaridad.

Cada uno de los esfuerzos de ampliación de nuevas posibilidades de acción tienen - un nivel propio de desarrollo y/o consolidación: Por ejemplo considérese que los asuntos penales permiten acercamientos muy distintos de los que permiten los asuntos agrarios; o que los asuntos penales en el ámbito federal permiten acercamientos muy distintos a los de los ámbitos estatales o que los asuntos penales en proceso permiten acercamientos distintos a aquéllos en que se ha dictado sentencia. - Considérese, por ejemplo, que existen casos en que participan organizaciones experimentadas, mientras que en otros casos participan organizaciones de reciente formación, o que la experiencia política de unos FRS es amplia, mientras que en otros es incipiente.

Lo expuesto en el párrafo inmediato anterior, sugiere que las formas en que habrán de conectarse las acciones de procuración de justicia con los FRS tendrán que ser diversas, por lo tanto fue necesario definir las áreas de la Dirección: (1).

a) Subdirección de Asuntos Penales.

Quien entre otras acciones, tiene la de elaboración de censos penitenciarios de presos indígenas, los cuales se actualizan cada 4 meses tanto en el Distrito Federal como en provincia; así también la defensoría jurídica de procesados y sentenciados indígenas, tanto en el aspecto local como en el fuero - federal. Acciones con otras instituciones de Gobierno para buscar la firma de convenios como las Procuradurías de Justicia, las Direcciones de Prevención y Readaptación Social, y los Tribunales Superiores de Justicia; así -- como con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

(1) Guillermo Espinosa Velasco. "Elementos de la Dirección de Procuración de - Justicia". INI. México. 26 de septiembre de 1991.

b) Subdirección de Asuntos Agrarios.

La colaboración entre la Secretaría de la Reforma Agraria y el INI para la conciliación agraria, financiada con presupuesto INI-SOLIDARIDAD, produjo - los siguientes resultados: Se establecieron en Oaxaca, Chihuahua, Hidalgo y Veracruz Brigadas de Conciliación Agraria. Entre otros aspectos está el Convenio de coordinación operativa entre el INI y la Procuraduría Agraria; así también en la misma línea con los Tribunales Agrarios. Por lo que atañe a las acciones derivadas con las coordinadoras Estatales y los CCI del INI en la República, éstos han coadyuvado en el diagnóstico agrario a nivel nacional; que ha permitido llegar al conocimiento general de la problemática agraria en el país, la cual afecta a la mayoría de la población indígena - de las 56 étnias que existen en nuestro territorio.

c) Subdirección de Antropología Jurídica.

Con la tarea de llevar a cabo el manual 'Donde no hay Abogado', dentro de - la difusión jurídica que se ubica como una de las actividades de esta Subdirección. En el aspecto legislativo tiene contemplada otra tarea: Definir propuestas en los cambios a la ley, y en su forma jurídica específica: Otro aspecto importante de esta área es su proyecto de 'los traductores indígenas', quienes ya tienen presencia en las Procuradurías y Organos Jurisdiccionales.

d) Subdirección de Asuntos Laborales.

El Programa Nacional de Solidaridad con jornaleros agrícolas es uno de los proyectos de trabajo que desarrolla la presente área, quien lleva a cabo la difusión de lo que la Ley del Trabajo establece.

e) Subdirección de Registro Civil.

La Secretaría de Gobernación no solamente ha firmado con el INI un convenio

intersecretarial, sino que también ha autorizado la realización de campañas de registro civil en condiciones que favorecen al indígena. Por lo tanto, la Subdirección que se menciona tiene como propósito registrar a la población indígena con un manejo responsable de la información y su papel consiste además en el de financiar y coordinar los apoyos para que las Direcciones de Registro Civil en los Estados realicen las campañas con suficiente amplitud, precisión y oportunidad.



V. PROGRAMAS DE PROCURACION DE JUSTICIA ESTABLECIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

En el devenir de los cambios que ha experimentado la Procuración de Justicia del INI, se encuentra: El reclamo de los pueblos indígenas por el reconocimiento jurídico de su presencia actual e histórica; la liberación de aquellos presos indígenas; así como la solución de sus problemas de tenencia de la tierra.

En la actualidad, sus programas se encuentran definidos por áreas de acción, y cada una, con sus respectivos proyectos de operación. "En el aspecto de justicia jurídica el Instituto Nacional Indigenista desarrolló durante la administración 1982-1988 algunas experiencias piloto para la liberación de presos, y para la atención de casos agrarios; y a partir de esa experiencia se crea en la Administración 1988-1994 la Dirección de Procuración de Justicia...". (1).

Los programas de Procuración de Justicia, han sido destinados a ofrecer un mejor servicio a los grupos indígenas de México, y para ampliar considerablemente sus acciones, se distribuyeron de la manera siguiente:

1. Asuntos Penales y Penitenciarios.
2. Apoyo al Registro Civil en Zonas Indígenas.
3. Programa de Atención a Conflictos Agrarios.
4. Acciones de Antropología Jurídica.
5. Recomendaciones en Materia Laboral.

Procurar la justicia es una frase corta, pero de gran contenido, que no se justifica de manera alguna con una labor rutinaria, ni con una actitud cómoda; sino -- que debe ser dinámica para servir a los grupos indígenas de México.

- (1) "El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los Pueblos Indígenas de México". INI. SEDESOL, SOLIDARIDAD. México. 1993. - P.P. 91-92.

## A. ASUNTOS PENALES Y PENITENCIARIOS.

Por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari, el Programa de Procuración de Justicia adquiere una dimensión propia entre las tareas centrales del Instituto Nacional Indigenista. Baste recordar que; "...el acceso a una justicia expedita y generosa no sólo repararía una injusticia histórica sino que constituye una condición y un prerrequisito para el desarrollo de los pueblos indígenas". (1).

La Dirección de Procuración de Justicia del INI, comenzó a laborar en abril de -- 1989 dentro del marco del Programa Nacional de Solidaridad; sin embargo, uno de -- sus proyectos denominado "Defensoría Jurídica", tiene sus antecedentes inmediatos en el Programa de "Defensoría y Asesoría a Presos Indígenas" auspiciado por el -- INI en el sexenio inmediato anterior. El otro proyecto se denomina Censo Peniten-- ciario: Actualización, asesoría y gestión.

### 1. ASPECTOS GENERALES.

Uno de los fines primordiales del Programa de Procuración de Justicia lo constitu-- ye la defensoría jurídica de presos indígenas, para lo cual se han implementado -- acciones que dieron como resultado la liberación de 657 presos indígenas en toda la República hasta el mes de julio de 1989.

Por cuánto hace al aspecto penitenciario de procuración de justicia, en sus accio-- nes se realizan censos en las cárceles del país y su actualización, mediante la -- colaboración de los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) de los Estados.

### 2. APOYO PENITENCIARIO, ASESORIA Y GESTION.

El INI realiza censos dentro de las cárceles del país cada cuatro meses, con el -- fin de tener actualizado el número de indígenas privados de su libertad. Dicho -- proyecto lo realiza Procuración de Justicia del INI con la colaboración de sus --

(1) Arturo Warman. "Boletín Indigenista". Núm.1. INI. México. Junio-Julio de 1989. P.8.

coordinadores indigenistas de toda la República; contando además para ello con -- la decidida participación de apoyo de las Direcciones de Prevención y Readaptación Social y autoridades carcelarias de cada Entidad Federativa.

A partir del conocimiento exacto de indígenas presos, el INI se avoca a dirigir - sus acciones de trabajo para cada caso concreto; por lo tanto ha implementado --- las siguientes: (1).

- a. Asesoría jurídica a procesados y sentenciados.
- b. Gestión de preliberaciones, dentro del Programa de Libertad Anticipada.
- c. Gestión de la libertad preparatoria, de acuerdo a las modalidades de las le yes locales, federales y del Distrito Federal.
- d. Gestión de la libertad condicional.
- e. Gestión de la libertad protestatoria de primodelinquentes.
- f. Gestión de traslados de presos indígenas de un penal a otro penal.

En relación al último punto, cabe mencionar que el INI comenzó a realizar las ges tiones pertinentes en beneficio de indígenas presos que solicitan su traslado a - cárceles cercanas a su lugar de origen, con el propósito de evitar aunque sea con esas limitantes, la desintegración familiar.

### 3. DEFENSORIA A PRESOS INDIGENAS.

La Subdirección de Asuntos Penales de Procuración de Justicia del INI, mediante - el Programa de Defensoría Jurídica atiende los rubros siguientes: (2).

- a. Defensoría directa a indiciados y procesados indígenas.
  - b. En algunos casos cubre las fianzas caucionales para las libertades provisio nales.
- (1) Programa de Apoyo Penitenciario. Dirección de Procuración de Justicia. -- INI. México. 1992.

(2) Ibidem.

- c. Apoya con el servicio de traductores indígenas en las diligencias judiciales.
- d. Lleva a cabo coadyuvancias con el Ministerio Público, en caso de que la víctima sea indígena.

El ejercicio de la defensoría indígena en los procesos penales, equivale a brindar le el apoyo jurídico directo desde que se tiene conocimiento de su causa. Por --- ello se ha instrumentado un sistema de detección y defensoría desde el momento en que es detenido con el fin de apoyarle desde un principio. El sistema de detección de indígenas con problemas jurídicos se ha implantado en el Distrito Federal, mediante la coordinación de Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de - Justicia del Distrito Federal, y, los titulares de los Organos Jurisdiccionales - en materia penal del Distrito Federal y área conurbada del Estado de México.

La coordinación con otras instituciones del Estado y de la sociedad, planteada como la forma normal y deseable en el trabajo indigenista. Mediante la coordinación de esfuerzos múltiples se fortalece la acción del INI.

#### 4. CONVENIOS CELEBRADOS CON OTRAS DEPENDENCIAS.

Uno de los principales objetivos del Instituto Nacional Indigenista, es el de promover la celebración de Convenios con las diversas Autoridades tanto Administrativas como Judiciales, que conozcan de los asuntos donde intervengan indígenas, ya sea como presuntos responsables, sentenciados o víctimas de algún delito.

##### a. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

El Instituto Nacional Indigenista y la P.G.R., llevaron a la firma en 1990 un Convenio con los propósitos siguientes : (1).

- 1) Informar al Instituto, en cuánto el Ministerio Público Federal tuviera conocimiento de indígenas a disposición de esa Representación Social, en cali-

(1) Informe de Trabajo de la Subdirección de Asuntos Penales. INI. México. - 1991.

dad de presuntos responsables de la comisión de algún delito, a efecto de estar en condiciones para ofrecer la asesoría o defensa jurídica desde la averiguación previa.

- 2) Crear un Programa de Traductores: Por medio del cual el INI apoyará al Ministerio Público Federal, para dar cumplimiento al Artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece el auxilio de un traductor cuando el indígena monolingüe esté a su disposición.

Por otro lado, el INI ha priorizado la revisión de la situación que guardan los internos procesados por delitos federales (porque constituyen el 14.4% del total de la población indígena recluida), ver Anexo 1. Dichas revisiones consisten en:

- a) Agilizar los procesos ante el Poder Judicial.
- b) Solicitar al Poder Judicial el sobreseimiento de casos (Artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Penales).
- c) Evitar la apelación del Ministerio Público Federal en las sentencias favorables dictadas a acusados indígenas.

Las actividades de concertación en el rubro de Convenios de coordinación operativa en materia penal, ha llevado a que hasta 1993 se hayan firmado 24 en diferentes Estados de la República Mexicana.

**b. PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL - INI. 1990.**

El Convenio celebrado en cita, tiene el siguiente contenido: (1).

- 1) El Ministerio Público notificará al INI, cuando a su disposición se encuentre detenida una persona con características de ser indígena.
- 2) Giren instrucción al Ministerio Público, con la finalidad de que se promueva ante el Juez de la causa, la libertad protestatoria de indígenas que se

(1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. INI. México. ---  
1989-1992.

encuentren dentro del marco de dicho beneficio según la ley.

- 3) El Ministerio Público solicitará de los Jueces, la agilización de los procesos en que se encuentren sujetos indígenas.
- 4) Se promoverá el traslado de indígenas sentenciados, a una prisión cercana a su lugar de origen.
- 5) El instituto apoyará con abogados y traductores tanto en la averiguación -- previa como en el proceso, a los indiciados y/o procesados indígenas.

c. SECRETARÍA DE GOBERNACION.

El día 3 de agosto de 1993 el INI firmó un Convenio de Coordinación Operativa con la Secretaría de Gobernación, a fin de que las dos Instituciones del Ejecutivo Federal cumplan con los principios de la política indigenista dictada por el Presidente de la República; acciones que coordinarán ambas dependencias en el compromiso suscrito; se concentran en los puntos siguientes: (1).

- 1) Realizarán conjuntamente la revisión y seguimiento de procesos, respecto de indígenas presos.
  - 2) Analizarán los casos por grado de participación y/o peligrosidad del interno.
  - 3) Diagnosticarán casos factibles de libertad anticipada; quedando fuera de este beneficio, los reincidentes o habituales.
  - 4) Buscarán la creación de fuentes de trabajo en los Centros de Readaptación Social para internos de origen indígena.
  - 5) Promoverán los traslados de internos indígenas, a los Centros más cercanos a su lugar de origen.
- (1) "Convenio de Coordinación". Secretaría de Gobernación-INI. México. ---  
3 de agosto de 1993.

- 6) Promoverán la prevención del delito con campañas en las comunidades indígenas.

##### 5. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Las funciones del Programa de Procuración de Justicia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos tienen gran coincidencia institucional, en lo que se refiere a la atención de la población indígena, por lo tanto existe una estrecha relación múltiple. Los apoyos mutuos incluyen la solicitud de agilización de procesos judiciales ante las autoridades competentes, la gestión conjunta de liberación de presos, la promoción de beneficios de libertad ante autoridades de los Gobiernos Estatales, y, de reacondicionamiento de Centros Penitenciarios. "Fue así como a través de la coordinación entre el INI y la CNDH, se realizó un análisis de la situación jurídica de un número importante de indígenas procesados, a quienes no se les había dictado sentencia en los plazos señalados por la ley". (1).

##### 6. COORDINADORAS ESTATALES DEL INI Y CENTROS COORDINADORES INDIGENISTAS.

Finalmente: Los Estados de la República que cuentan con población indígena, Procuración de Justicia desarrolla su programa por conducto de las Coordinadoras Estatales y Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista, y, las Instituciones encargadas de la impartición de justicia de cada una de las Entidades Fedrativas, al través de acciones de coordinación operativa.

- Procuraduría General de Justicia Estatal.
- Tribunal Superior de justicia del Estado.
- Dirección de Prevención Social.

Al respecto: "Unos 13 indígenas que estaban en el penal de San Francisco Kobón recibieron sus cartas de liberación de manos del Gobernador Jorge Salomón Azar --

(1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. INI. México. 1989-1992.

García. Con esta acción suman 120 los beneficiados con el Programa Nacional de -  
Solidaridad Penitenciaria". (1).

Dicha preliberación corresponde al Convenio firmado entre el Gobierno Estatal y -  
el Instituto Nacional Indigenista, para la revisión de los expedientes de reos in  
dígenas. Por otro lado, y, respecto a las libertades obtenidas en lo que va del  
presente régimen, "...se han liberado ya más de 6 mil 100 mil indígenas en todo el  
país". (2). según constató el Presidente de la República en San Juan Cancuc, --  
Chiapas, en la inauguración de la IV Semana Nacional de Solidaridad, ver Anexo 2.

(1) El Nacional. Campeche. México. 7 de septiembre de 1993. P.15.

(2) Ibidem. P.9.



ANEXO 1: INDIGENAS PRIVADOS DE SU LIBERTAD DETECTADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1992. (1).

	PC <sup>1</sup>	SC <sup>2</sup>	PF <sup>3</sup>	SP <sup>4</sup>	TOTAL	PRESOS INDIGENAS %	HABLANTES DE LENGUAS INDIGENAS %
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0.00	0.01
Baja California	7	45	3	6	61	1.28	0.34
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0.00	0.05
Campeche	51	50	5	15	121	2.54	1.64
Coahuila	0	1	2	6	9	0.19	0.07
Colima	0	3	5	12	20	0.42	0.03
Chiapas	93	121	14	23	251	5.27	13.55
Chihuahua	69	52	4	10	135	2.84	1.16
Distrito Federal	13	52	4	11	80	1.68	2.11
Durango	21	4	4	18	47	0.99	0.34
Guanajuato	1	1	3	0	5	0.11	0.17
Guerrero	76	87	50	17	230	4.83	5.65
Hidalgo	128	89	0	23	240	5.04	6.02
Jalisco	12	7	1	1	21	0.44	0.47
México	43	66	0	4	113	2.37	5.92
Michoacán	24	38	0	0	62	1.30	2
Morelos	4	6	1	2	13	0.27	0.37
Nayarit	35	90	12	10	147	3.09	0.46
Nuevo León	0	2	6	19	27	0.57	0.09
Oaxaca	592	575	97	100	1,364	28.66	19.27
Puebla	144	276	0	16	436	9.16	9.53
Querétaro	16	15	3	3	37	0.78	0.39
Quintana roo	8	36	16	10	70	1.47	2.52
San Luis Potosí	95	60	6	2	163	3.43	3.87
Sinaloa	10	13	3	6	32	0.67	0.59
Sonora	112	87	2	15	216	4.54	0.91
Tabasco	28	34	5	3	70	1.47	0.91
Tamaulipas	0	3	11	29	43	0.90	0.16
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0.00	0.43
Veracruz	281	289	7	13	590	12.40	11
Yucatán	86	24	5	37	152	3.19	9.94
Zacatecas	0	1	0	3	4	8.08	0.02
<hr/>							
T O T A L	1,949	2,127	269	414	4,759	100	100
1 Procesados comunes.							
2 Sentenciados comunes.							
3 Procesados federales.							
4 Sentenciados federales.							

(1) INI-SEDESOL-Solidaridad. "El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los pueblos indígenas de México". México. 1993. P.94.

## ANEXO 2: INDIGENAS LIBERADOS 1989-1993. (1).

A Ñ O S	INDIGENAS LIBERADOS
1989	1,353
1990	1,202
1991	1,022
1992	1,653
1993	883 (JUNIO)
T O T A L	6,113

(1) Resumen de Proyecto. Subdirección de Asuntos Penales. "Antecedentes". 1994.  
INI. México. P.2.

## B. APOYO AL REGISTRO CIVIL EN ZONAS INDIGENAS.

### 1. JUSTIFICACION.

La acción indigenista respecto al apoyo sobre registro civil en las etnias culturales constituye uno de los retos más grandes en materia de justicia social. Los indígenas con 56 grupos étnicos con lenguas y culturas propias, cuya población -- crece por arriba del promedio nacional y que se estima en alrededor de nueve millones. De la población indígena establecida en diferentes puntos del país, un gran porcentaje no está incorporada al Registro Civil.

Los indígenas cuando enfrentan la necesidad del registro civil no lo pueden hacer por ser extemporáneos y no cubrir ningún requisito que la ley establece para estos casos. Con el Programa Nacional de Apoyo al Registro Civil de Población Indígena, se pretende proporcionar la seguridad jurídica que las leyes mexicanas conceden - por nacer en Territorio Nacional.

El desconocimiento de la legislación nacional, de las garantías individuales y de los recursos de defensa, entre otros, acentúa la desigualdad con que los indígenas son tratados, dificulta la posibilidad de inscribirse en el registro civil e impide el acceso a sus derechos como ciudadanos y al sustento jurídico de la nacionalidad. El Registro Civil es una de las instituciones en las que el Estado - mexicano se define y contribuye a la vigencia de personalidad jurídica de los individuos; sus sistemas de registro consideran la heterogeneidad de la población - del país y, en un marco de legalidad y respeto, se promueve el registro de indígenas y se consolida el carácter plural y diverso de nuestra nacionalidad.

El propósito de la institución del Registro Civil es proporcionar seguridad jurídica a los ciudadanos. En el contexto actual los indígenas se han mantenido involuntariamente al margen, aunque representan un porcentaje importante de la población nacional.

La falta de acta de nacimiento los situa en una posición que limita su acceso a los derechos elementales entre otros: trabajo, reconocimiento de los estudios y, en situaciones extremas, legales o de salud, no pueden comprobar su identidad ni la de sus hijos.

Las actas del estado civil sirven también para justificar la filiación de los hijos de matrimonio; son también necesarias para acreditar el parentesco en los casos de herencia o reclamación de alimentos; así como para ejercitar los derechos inherentes a la patria potestad, a la adopción o a la tutela.

El Registro Civil es una institución que tiene por objeto hacer constar de manera auténtica y a través de un sistema organizado, todos los actos relacionados con el estado civil de las personas; intervienen funcionarios estatales y municipales, según sea el caso, dotados de FE PUBLICA, a fin de que las actas que ellos otorgan sean testimonios con un valor probatorio, pleno y amplio.

El Registro Civil es fundamentalmente una institución de orden público que permite el control, por parte del Estado, de los actos más trascendentales de la vida de las personas físicas, nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, reconocimiento de hijos, adopción y tutela.

Para valorar la importancia del Registro Civil, basta considerar el Artículo 39 -- del Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales que expresa: Que el estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas -- del Registro, ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobarlo, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley;

- Cuando no hayan existido registros.
- Cuando se hubieren perdido o estuvieren ilegibles.

Sólo en estos casos se podrá recibir prueba del acto por instrumentos o testigos.

He aquí la importancia de las funciones del Registro Civil; si no se tiene un estado civil, desde el punto de vista del Derecho se pierde un elemento esencial - de la personalidad jurídica y el individuo no podrá ejercer sus derechos.

## 2. PROPOSITO.

Las acciones del INI en su esquema operativo de trabajo para registro civil, son las siguientes: (1)

- Atender a la población indígena demandante del servicio, fuera y dentro de sus comunidades de origen.
- Considerar las características de orden cultural, social y económico de la población indígena, para la inscripción de registros extemporáneos.
- Adecuar los requisitos establecidos por el Registro Civil a la situación de los indígenas.
- Dar valor probatorio, amplio y pleno, a la palabra de autoridades tradicionales para la determinación de datos del interesado.
- Ofrecer de manera gratuita los servicios de registro comprendidos en el Programa.
- Inscribir en el Registro nacimientos con derecho de filiación, reconocimiento de hijos y matrimonios.
- Incorporar paulatinamente al Programa, todas las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal, a fin de atender también a la población indígena migrante.
- Incorporar en la operatividad del Programa a otras instituciones y organizaciones civiles.
- Reconocer como testigos de calidad a la autoridad municipal de la comunidad,

(1) Programa de Apoyo al Registro Civil. Instituto Nacional Indigenista. México. 1997.

al personal técnico del INI, a profesores bilingües, a representantes de organizaciones civiles y a autoridades tradicionales.

### 3. DESARROLLO DEL PROGRAMA.

"En 1988 el Programa plantea la colaboración de la Secretaría de Gobernación, los Gobiernos de los Estados y el INI, para la emisión gratuita de actas de nacimiento y matrimonio de indígenas en las zonas que atiende el Instituto". (1)

La labor de campo quedó a cargo de los promotores y técnicos del INI, combinando un programa especial de registro con el programa normal. Se reconocieron como -- testigos de calidad a las autoridades de las comunidades, a los técnicos del INI y a profesores bilingües.

Se elaboraron proyectos de convenio entre la Secretaría de Gobernación, los Gobiernos de los Estados y el INI, sin llegar a celebrarse; contienen una cláusula que -- dice: "Los aspectos jurídicos y operacionales de la actuación de los funcionarios registradores se regularán por la normatividad vigente en la entidad". (2). La normatividad vigente no considera las condiciones específicas en que viven los -- indígenas ni su costumbre jurídica.

"En 1989 el INI, a través de su Dirección de Procuración de Justicia, asume la -- responsabilidad de llevar a cabo el Programa Nacional de Apoyo al Registro Civil de Población Indígena". (3).

En 1990 este Programa coordina acciones con la Oficialía Central del Registro Civil en el Distrito Federal, como prueba piloto se atendió a la población indígena

- (1) Programa de Acercamiento del Registro Civil a las Comunidades Indígenas. -- INI. México. 1988.
- (2) Ibidem.
- (3) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. 1989-1992. INI. Mé -- xico.

residente en el Distrito Federal. Los resultados de esta prueba sirvieron de base para fundamentar una "Propuesta de Simplificación Administrativa para el Registro Extemporáneo de Nacimientos" (1), misma que se entregó a la Procuraduría Social del Distrito Federal para su análisis.

#### 4. LINEAMIENTOS OPERATIVOS.

##### a. ORGANIZACION DE BRIGADAS Y MODULOS DE ATENCION.

Uno de los principales elementos para el funcionamiento del Programa es el personal que atenderá directamente a la población indígena. Los prestadores de servicio social, profesores bilingües, miembros de organizaciones civiles, personal -- contratado por el INI y todos los que se integren para apoyarlo, formarán Brigadas y Módulos de Atención.

Por Módulo se entenderá la unidad de apoyo establecida en un lugar estratégico en zonas rurales y urbanas. Estarán integrados por un responsable y uno o dos auxiliares, de acuerdo a la población demandante.

Las Brigadas son pequeños grupos integrados por tres o cuatro personas que salen a las comunidades, establecen contacto directo con la población indígena, dan a co nocer el servicio y, a través de un mecanismo de operación, nutren a los Módulos con información de candidatos para que éstos realicen los trámites correspondientes ante las Oficinas del Registro Civil.

Entre las principales funciones de los integrantes de los Módulos y Brigadas están: (2).

- Sensibilizar a la población indígena para que se incorpore al Registro Civil;

(1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. 1989-1992. INI. México.

(2) Programa de Apoyo al Registro Civil. INI. México. 1992.

- Promover la organización comunitaria en las campañas de registro civil;
- Levantar información de la población demandante a través de instrumentos ya diseñados;
- Fungir como enlace entre comunidades, Registro Civil e INI;
- Integrar expedientes de cada caso encuestado; e
- Informar y orientar a la población de las comunidades y a los demandantes del servicio sobre el Registro Civil.



## C. PROGRAMA DE ATENCION A CONFLICTOS AGRARIOS.

### 1. JUSTIFICACION.

El problema de la Tenencia de la Tierra, constituye sin duda alguna uno de los -- elementos importantes a considerar en el diseño e implementación de estrategias -- que lleven al campo condiciones propicias para que la producción y productividad se reflejen en una elevación sustancial del nivel de vida de la población rural.

En este sentido las políticas de Gobierno de la presente administración parten de considerar a la seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra, como fundamento -- para impulsar el proceso de modernización del campo.

Las condiciones de marginación, pobreza extrema e injusticia social que han padecido los indígenas de nuestro país, motivaron que sean sujetos prioritarios de la acción institucional.

Para ello, resulta importante conocer la forma en que habrá de intervenirse, -- conjuntamente con los grupos indígenas en la solución de los conflictos agrarios que afectan su vida cotidiana e inciden sobre su comportamiento como agentes productivos del medio rural.

### 2. DIAGNOSTICO AGRARIO.

Se origina este proyecto a partir de la necesidad de contar con información de los núcleos agrarios de la República que revisten la característica de indígena, ya -- que de las aproximadamente 2,600 comunidades agrarias que aparecen registradas no todas tienen la característica de pertenecer a un grupo étnico y de los 27,351 ejidos sólo una parte de ellos son auténticos núcleos indígenas con apego a costum-- bres ancestrales. (1).

(1) Programa de Diagnóstico Agrario. Instituto Nacional indigenista. México.-

Por esta razón se partió del catálogo general de ejidos y comunidades para realizar una selección de los núcleos que reúnen la característica indígena por estado. Para ello se ha elaborado una cédula básica de información que se integra por dos elementos, la información de gabinete y la información de campo.

Una vez recabadas las cédulas, en un proceso simultáneo se estableció por paquete la ubicación de los poblados en función de los municipios a que pertenecen y el Centro Coordinador Indigenista que corresponda para su atención, y se actualiza la cobertura del Instituto para que en su caso planear estrategias de apoyo, o establecer prioridades en la programación de actividades.

### 3. AVANCES.

En relación al avance obtenido durante 1992 se puede señalar: (1)

- Se concertó la mecánica de trabajo con las Coordinadores Estatales, asimismo se realizaron reuniones previas con personal operativo de cada Centro Coordinador para establecer criterios y clarificar dudas respecto a la aplicación de la cédula agraria de campo.
  - Se programaron reuniones de carácter regional o visitas directas a comunidades.
  - Se lograron recabar un total de 3,452 cédulas de diagnóstico agrario en ejidos, comunidades, nuevos centros de población.
  - En esta nueva etapa se trabaja para establecer con exactitud el número y ubicación de los grupos indígenas que deberán gozar de la especial atención que consagra la Ley, y se avanza obteniendo un diagnóstico agrario nacional de los distintos núcleos que bajo los regímenes de propiedad ejidal
- (1) Informe de Actividades de la Dirección de Procuración de Justicia. Instituto Nacional Indigenista. México. 1992.

y comunal se encuentran padeciendo la problemática agraria de muchos años. El Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de la Reforma Agraria, el día 4 de julio de 1989 establecieron las bases para la celebración de un Convenio, con el propósito de coadyuvar coordinadamente en la atención de zonas indígenas con problemas agrarios, mediante la cooperación de la Dirección General de Procuración de Justicia y las Brigadas mixtas de conciliación de la S.R.A., quienes mediante acciones conciliatorias entre las partes coadyuvarían al tratamiento y la solución de la problemática agraria de los indígenas en algunas regiones del país.

#### 4. BRIGADAS MIXTAS DE CONCILIACION.

Con motivo de los cambios a la Ley Agraria que establece un mayor sustento jurídico a la actividad conciliatoria, como una atribución específica de la Procuraduría Agraria, para el tratamiento conciliatorio de los conflictos agrarios en zonas indígenas; "los convenios de colaboración que se suscribieron el 23 de noviembre de 1992 con el Tribunal Superior Agrario y Procuraduría Agraria, han permitido que personal de esta última Institución se incorporen a las tareas de conciliación que se realizan en los estados de Hidalgo, Michoacán, Veracruz, Chihuahua y Oaxaca. (1).

En términos generales para el funcionamiento de las Brigadas se trabaja en el sentido de fortalecer los mecanismos de colaboración con otras instituciones como la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria, para un tratamiento más eficiente de los problemas agrarios conforme a la nueva legislación. Se estableció contacto con cada uno de los comisariados ejidales y autoridades tradicionales, de los núcleos agrarios considerados en la carga de trabajo, realizándose pláticas conciliatorias entre las partes en conflicto, en las cuales las

(1) Informe de Actividades de la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista. México. 1992.

brigadas han jugado un importante papel en la búsqueda de alternativas de solución a los conflictos agrarios.

Cabe mencionar que se tiene proyectado modificar los términos del Convenio que - dió origen a las brigadas mixtas de conciliación en 1989 con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Además de las anteriores actividades, con el objeto de impulsar acciones concretas en respuesta a las garantías que establecerá la Ley Reglamentaria de los Artículos 4o. y 27 de la Constitución en materia de pueblos indígenas, el personal de las -- brigadas ha participado en la coordinación de las tareas asignadas a los C.C.I.'s en diversas entidades del país para la realización del Diagnóstico Agrario, y pláticas sobre aspectos generales de la nueva Legislación Agraria al personal técnico - de los Centros Coordinadores.

##### 5. ASESORIA Y GESTION.

Con la finalidad de traducir en el terreno de los hechos, las garantías sociales - consagradas en los Artículos 4o. y 27 de la Constitución, en favor de los grupos étnicos de nuestro país, la Asesoría y Gestión persiguen como objetivo el impulsar - acciones concretas para la atención y resolución de las demandas comunitarias indígenas tanto en lo individual como en lo colectivo ante los Tribunales Agrarios y - Procuraduría Agraria, sobre todo si consideramos que existe rezago agrario que re- quiere de un tratamiento eficaz y expedito.

Lo anterior implica la obligación del Estado de apoyar la Asesoría Legal, garantizando impartición de justicia agraria para los indígenas, que tendrán que ser considerados en forma especial para un tratamiento adecuado a su problemática, y ca- racterísticas específicas.

Para la prestación de este servicio se parte de la solicitud que se formula de manera escrita o verbal por parte de grupos indígenas u organizaciones que los re--

presenten, para de ahí realizar un análisis del problema; recabar antecedentes y establecer alternativas de solución que se lleven a la práctica a través de la -- gestión administrativa o la interposición de recursos legales ante la autoridad -- que corresponda.

"El convenio general de colaboración suscrito entre el Instituto y el Tribunal -- Superior Agrario, en noviembre de 1992, plantea las bases conforme a las cuales -- ambas dependencias conjugan esfuerzo para hacer efectiva la garantía consagrada -- en el primer párrafo del Artículo 4o. y el segundo de la fracción VII del artículo 27 constitucional". (1). Como parte de la instrumentación de los acuerdos obtenidos en dicho convenio, se ha propuesto al Tribunal Superior Agrario los nombres y ubicación de traductores, mismos que son capacitados para servir como peritos en los juicios agrarios.

Por otra parte, el Programa de Asesoría y Gestión Agraria en el aspecto de apoyo intersecretarial ha realizado las siguientes acciones: (2)

- a. En coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria se analizan problemas considerados como rezago agrario.
  - b. Con la Procuraduría Agraria se plantean soluciones para los conflictos internos (privación de derechos, interparcelarios, principalmente).
  - c. Se apoya en cursos de divulgación sobre la ley agraria en diversas comunidades a través de los Gobiernos Estatales y Municipales.
  - d. Se agiliza ante la Secretaría de la Reforma Agraria informes justificados -- que emite el cuerpo consultivo agrario además del seguimiento y evaluación -- de los expedientes de rezago agrario.
- (1) Programa de Asesoría y Gestión Agraria. INI.. México. 1992.
- (2) *ibidem*.

- e. Se analizan problemas agrarios planteados y se proponen alternativas de solución ante la Procuraduría Agraria, o instancias legales competentes.
- f. Ante el Registro Agrario Nacional se solicitó la tramitación de carpetas básicas y copias de certificados de Derechos Agrarios.
- g. Con la Secretaría de la Reforma Agraria se agiliza la entrega o elaboración de planos definitivos y se promueve la ejecución de Resolución Presidencial.
- h. Se solucionan conflictos ante la Comisión Nacional del Agua sobre la distribución y pagos de la misma.

"En base al Artículo 372 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el INI tiene facultad de emitir opinión en los asuntos de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes, y conflictos por límites por lo que en coordinación con la Subdirección Jurídica, se analizan expedientes agrarios". (1).

La atención de los problemas agrarios que ameritan la participación solidaria tanto de las Brigadas Mixtas de Conciliación como de los abogados del INI, S.R.A., -- Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios; se concentra en los rubros siguientes:

(2)

a. **CONFLICTOS INDIVIDUALES.**

- 1. Conflictos por posesión y goce de unidades de dotación, y solares urbanos.
  - 2. Despojo de parcelas o terreno comunal.
  - 3. Despojo de solares urbanos.
  - 4. Conflicto por límites parcelarios.
  - 5. Servidumbre de paso.
  - 6. Daños en propiedad ajena.
- (1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. 1989-1992. INI. México.
- (2) Programa de Asesoría y Gestión Agraria. INI. México. 1991.

## b. PROBLEMAS COLECTIVOS.

1. Conflicto por límites entre ejidos o comunidades.
2. Conflictos por invasión entre ejidos o comunidades.
3. Invasión de terrenos particulares por ejidatarios o comuneros.
4. Conflictos entre núcleos de población por error de la Resolución Presidencial de alguno de ellos.
5. Conflicto entre núcleos de población por cambios de linderos naturales o artificiales.
6. Conflictos entre núcleo(s) de población y una propiedad particular, por error de la Resolución Presidencial, plano proyecto de ejecución aprobados.
7. Conflictos entre un núcleo de población ejidal o comunal y un grupo de campesinos o particulares que se posesionan de terrenos de aquél.
8. Conflictos entre un núcleo ejidal y un grupo de campesinos, cuando ambos solicitan para satisfacer sus necesidades agrarias un mismo predio.
9. Conflictos entre dos grupos de ejidatarios de un mismo poblado por exigir -- uno de ellos la división del ejido.
10. Conflictos entre un ejido constituido por dotación, ampliación, creación de un nuevo centro de población con una comunidad agraria que tiene títulos -- que amparan los mismos terrenos.
11. Conflicto entre dos grupos de campesinos que pretenden reacomodo de un ejido abandonado.
12. Conflicto entre un grupo de ejidatarios o comuneros que hostiga a sus autoridades internas o viceversa.
13. Conflicto entre dos o más grupos de ejidatarios o comuneros por la forma de explotación de los terrenos o por diferencias en la organización ejidal o comunal interna.

#### D. ACCIONES DE ANTROPOLOGIA JURIDICA.

En la actual Administración Pública, el Programa Nacional de Desarrollo de los -- Pueblos Indígenas de México 1989-1994; en la esencia de sus acciones incluye de -- manera decisiva el desarrollo cultural de los grupos étnicos, como una estrategia significativa y fundamental en el enfrentamiento a la miseria y a la injusticia.

En ese sentido la Subdirección de Antropología Jurídica de la Procuración de Justicia del INI, ha encaminado sus pasos en las siguientes actividades programáticas: (1).

1. Investigaciones sobre costumbre jurídica indígena.
2. Difusión jurídica.
3. Aspectos legislativos.

La intencionalidad de Antropología Jurídica consiste en la reunión de elementos -- de acercamiento entre costumbre jurídica y derecho positivo. Con el propósito -- de difundir en primer término el conocimiento de la ley entre los grupos indige-- nas, y, provocar que del interior de las comunidades nazca el ánimo de la partici-- pación, para generar propuestas e incorporarlas a los cambios actuales en la le-- gislación mexicana.

#### 1. INVESTIGACIONES SOBRE COSTUMBRE JURIDICA INDIGENA.

La expresión de la costumbre jurídica, el texto de los usos y lo consuetudinario del derecho indígena, se fortalecería y se mezclaría con positividad en la Ley -- Reglamentaria del Artículo 4o. Constitucional. Por ello la importancia que re-- presenta la investigación de la costumbre jurídica-étnica.

- (1) Subdirección de Antropología Jurídica. Informe de Actividades. INI. Mé-- xico. 1992.



Ya existe un proyecto de investigación bibliográfica en la Subdirección en cita, respecto a los conceptos mencionados en el párrafo anterior. Cuyo propósito consiste en obtener elementos que sirvan de guía a los abogados de los Centros Coordinadores Indigenistas de la República, en su acontecer como defensores de los indígenas. Al respecto, se tienen los siguientes elementos de apoyo: (1).

- a. Banco de datos etnográficos. Es un sistema automatizado con más de 5 mil - fichas textuales, que contienen información sobre costumbre jurídica, recabada de 236 publicaciones etnográficas.
- b. Bibliografía comentada sobre costumbre jurídica. Contiene 103 fichas bibliográficas organizadas por área temática.
- c. Catálogo General Comentado de Publicaciones. Contiene comentarios generales sobre las 236 publicaciones revisadas.

A manera de ejemplo; el comentario de un juez en relación a su labor sobre la valoración de las pruebas existentes en un proceso, donde se contemplaba la costumbre de una comunidad de la Huasteca Potosina; comentaba: "Qué lástima que esa -- costumbre jurídica no esté escrita, ni sea conocida...".

## 2. DIFUSION JURIDICA.

En el presente renglón; la difusión y capacitación hacia los núcleos de población indígena reviste un importante papel. La legislación mexicana del derecho positivo (derechos y obligaciones) debe ser conocida entre las étnias culturales por medio de su distribución, difusión y capacitación jurídica.

Cabe destacar que adicionalmente mediante esta actividad, se aumenta la capacidad de autodefensa de los grupos indígenas.

- (1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia 1989-1992. Instituto - Nacional Indigenista. México.

Son mejores los resultados, con el apoyo de los programas específicos de "Peritos y formación de traductores indígenas" (1), ya capacitados, que colaboran ante las Procuradurías de Justicia en las averiguaciones previas y, los Organos Jurisdiccionales en los procesos en que están involucrados indígenas.

Los materiales de difusión jurídica, que se han distribuido en los Estados de la República a los grupos indígenas, ha sido por la vía de las Coordinadoras Estatales del INI, y de los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI), como a continuación se mencionan: (2).

1. Manual "Dónde no hay Abogado".
2. Convenio 169 de la OIT comentado.
3. Conoce tus derechos.
4. Folleto Artículo 4o. Constitucional.

### 3. ASPECTOS LEGISLATIVOS.

La promoción en la adecuación de costumbre indígena de mayor relevancia, debe tender al reconocimiento del derecho consuetudinario en el Sistema Jurídico Mexicano.

Respecto al reconocimiento del derecho indígena destaca por su importancia la adición al Artículo 4o. Constitucional y, su Ley Reglamentaria, por las cuales el Instituto Nacional Indigenista ha realizado Foros de Consulta Popular con autoridades tradicionales, y talleres con los representantes de los Fondos Regionales -

- (1) Programa de Traductores. Subdirección de Antropología Jurídica. INI. México. 1991.
- (2) Instituto Nacional Indigenista. Subdirección de Antropología Jurídica. - Materiales de Difusión y Capacitación. México. 1992.

de Solidaridad. (1).

a. OBJETIVO.

Conocer la opinión de las autoridades comunicarias en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, considerados en la iniciativa presidencial de adición al Artículo Cuarto Constitucional.

La reforma y adición del Artículo 4o. Constitucional como un pilar de la política indigenista, se empieza a expresar de distinta manera en las diferentes entidades; así tenemos "...Hidalgo en este sentido fué reformada la Constitución, mientras - que en San Luis Potosí, se ha instaurado una Subprocuraduría de Etnias". (2).

Lo anterior implica que el reconocimiento y fortalecimiento de esa forma propia - de organización de la comunidad indígena, resultaría no sólo un acto de procuración de justicia sino también el enlace con una figura asociativa que ha mostrado una alta capacidad de respuesta a la política de modernización en el marco de la democracia. Trata de señalar que la comunidad en sí, se reconoce como un agente de desarrollo fundamental para los programas actuales y por lo mismo indispensable para un futuro con desarrollo y democracia, como algo inseparable.

(1) Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia 1989-1992. INI. México.  
co.

(2) "Propuesta de Reconocimiento de Autoridades y Costumbres". Coordinadora - INI. San Luis Potosí. México. Junio de 1992.

#### E. RECOMENDACIONES Y ACCIONES EN MATERIA LABORAL.

Este Programa está dirigido a los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas, que migran a zonas de agricultura comercial, para emplearse en labores agrícolas de "temporada" como son el corte de caña, recolección de tomate, café, pizca de algodón, etc.

Su objetivo es difundir entre ellos, los derechos que con arreglo a la legislación laboral tienen, y la manera en que pueden hacerlos valer, así como algunas experiencias que han tenido como trabajadores agrícolas.

En términos generales los jornaleros agrícolas han sido tratados como si no tuvieran derechos laborales por las siguientes situaciones:

- a. Sólo son requeridos en determinados períodos del año que van de 2 a 6 meses, para realizar labores de cosecha.
- b. La contratación se realiza de manera verbal.
- c. El patrón utiliza intermediarios para contratarlos, desconocen la relación laboral que adquiere con ellos y los compromisos que se derivan de esa relación.
- d. Se les remunera por tarea o por pieza, lo que propicia que pierdan el control sobre el volumen de su producción o la calidad de los productos recogidos; y se les dejen de pagar horas extras, días de descanso, séptimo día, vacaciones, aguinaldo y otras prestaciones.
- e. Si la tarea pactada no puede realizarse por factores climáticos, mala organización de trabajo, o enfermedad, no reciben remuneración.

Sin embargo, esta situación particular, de los asalariados agrícolas que son empleados para realizar trabajos de manera temporal, en los hechos aparecen como si no contaran con ningún derecho laboral.

Si un trabajador agrícola realiza un trabajo personal subordinado a un patrón, -- sin haber firmado un contrato de trabajo por escrito en el que se especifiquen -- sus derechos laborales, de todas formas la prestación de sus servicios se entenderá regida por la Ley Federal del Trabajo.

#### 1. LOS TRABAJADORES AGRICOLAS Y SUS DERECHOS LABORALES. EXPERIENCIAS.

A pesar de que los jornaleros agrícolas están protegidos por estas disposiciones, es necesario que antes de salir de su comunidad y antes de comprometerse a realizar cualquier trabajo, soliciten a los contratistas, cabos o patrón, la firma de un contrato de trabajo por escrito.

La solicitud de este contrato es importante, ya que los compromisos verbales que comúnmente hacen los trabajadores con los contratistas, se han prestado para que al llegar al lugar de trabajo no les reconozcan ningún derecho; les paguen un salario menor al prometido; les den trabajo sólo unos cuantos días; no les paguen el salario del día cuando las tareas no puedan realizarse por factores ajenos a -- ellos; los despidan injustificadamente en cualquier momento; los sometan a jornadas de trabajo prolongadas y excesivas, y en general, a que los patrones no cumplan con lo estipulado en la L.F.T.

- a. Si van a prestar sus servicios dentro de la República, pero en un lugar diverso de su residencia habitual y a distancia mayor de cien kilómetros. -- Los gastos de transporte y alimentación de su lugar de origen al lugar de trabajo y del lugar de trabajo a su lugar de origen serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador recibirá íntegro el salario que le corresponda sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.

Es importante que sepan que tienen este derecho, porque muchos que viven -- en Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla y otros lugares, son trasladados --

desde sus pueblos por contratistas y se los llevan a campos de agricultura comercial ubicados en Sinaloa, San Quintín, Sonora, Veracruz, Morelos, etc. Los contratistas casi siempre les ofrecen un adelanto en dinero, para convencerlos de que vayan con ellos; pero ese dinero posteriormente se les descuenta de su salario, a pesar de que lo utilizaron para comer mientras llegaban al lugar de trabajo.

- b. Sobre el cumplimiento de duración de la jornada, la experiencia de los trabajadores agrícolas es en algunos casos la siguiente:

Ejemplo: Los cortadores de caña que laboran para el Ingenio Emiliano Zapata, saben que la jornada máxima es de 8 horas, pero también saben que sólo les dan trabajo tres días de la semana y como ellos quieren ganar la mayor cantidad de dinero posible, llegan a soportar jornadas hasta de 12 y 14 - horas sin atreverse a exigir el pago de horas extras, porque no quieren -- arriesgarse a que les quiten el trabajo.

- c. En el caso de los cortadores de tomate que laboran en los campos de Sinaloa existe la siguiente situación:

Hasta antes de 1978, en la mayoría de los campos tomateros se trabajaban -- 9 horas alargadas (casi 10 horas, porque los mayordomos de cuadrilla encargados de tomar el tiempo siempre se les atrasa o adelanta el reloj). Ahora en la mayoría de los campos se trabajan 8 horas alargadas (casi 9 horas). - Esto fué posible, después de varias luchas importantes que dieron los obre- ros agrícolas demandando la reducción de la jornada de trabajo, mejores tratos como trabajadores e igualación de salario entre el hombre y la mujer. - Sin embargo cada año es necesario hacer paro o huelgas para componer las jornadas, minimizar los malos tratos y hacer valer un poco el derecho laboral.

Así, cada que empieza la temporada de octubre se principia trabajando nueve horas, y al terminar en mayo, sólo se trabajan 8 horas.

- d. Si bien es cierto que constitucionalmente, a igual trabajo igual salario, - en la mayoría de los campos tomateros de Sinaloa el salario de la mujer es menor al del hombre. "Así, en 1972, el salario para el hombre era de 36.00 pesos y de 32.00 pesos para la mujer; ya por el año de 1976, el salario del hombre era de 49.00 y de 42.00 para la mujer; debido a esta diferencia en - el salario, los campos tomateros ocupan hasta un 40% de mano de obra femenina para el trabajo, para hacer no solamente labores de recolección sino que también de beneficio como son desbrote e hilar el tomate con los estacones y las varas". (1).

En cuánto a los rendimientos, en muchas ocasiones es mayor el rendimiento - de la mujer que del hombre. Además, en infinidad de casos la mujer tiene - que soportar el acecho de los que se creen jefes como son mayordomos, gene- rales, apuntadores, tomadores de tiempo, surqueros y hasta choferes, bajo la complacencia de los mayordomos de cuadrilla. Sin embargo: "A partir de 1968 en las primeras luchas de los obreros agrícolas contra los patrones, - una de las demandas ha sido igualación de sueldo en el hombre, en la mujer y los niños". (2).

## 2. TRABAJO DE MENORES.

A pesar de que también es aplicable al trabajo de los niños el Artículo 123, Fracción VII de la Constitución Mexicana que menciona que a trabajo igual debe corresponder un salario igual, es muy común que los contratistas aprovechando la -

(1) Ramírez Santiago. "Los Obreros Agrícolas en los Campos Sinaloenses". SEP-  
CONAFE. México. 1984. P.34.

(2) Ibidem.

necesidad de trabajar que tienen los menores, les otorguen el empleo sólo si aceptan un pago menor por su trabajo y sujetarse a las mismas condiciones de trabajo de un adulto.

Pero el que los niños se vean en la necesidad de trabajar para apoyar la sobrevivencia de su familia, no debe ser pretexto para que los empleadores no cumplan -- con las obligaciones marcadas por la ley (a trabajo igual salario igual, jornada-máxima de seis horas, prohibición para realizar trabajos superiores a sus fuerzas o los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal, labores peligrosas o insalubres, laborar días domingos, días de descanso obligatorio u horas extraordinarias).

Los menores también tienen derechos y los que los emplean deben conocerlos y cumplirlos.

### 3. CARTILLA LABORAL.

En las actividades del INI en materia de procuración de justicia, se observa la - distribución de "La Cartilla Laboral" a los grupos indígenas, por conducto de los Centros Coordinadores del INI en el país; cuyo contenido es el siguiente: (1).

#### DERECHOS QUE DEBES SABER COMO TRABAJADOR

- Tienes derecho a que se te pague el salario mínimo vigente, nadie puede pagar menos del salario mínimo.
- Cuando trabajes a destajo o por pieza, debes tener en cuenta lo siguiente: No importa que no hayas cubierto la cantidad de trabajo asignado por el patrón, si laboraste durante 8 horas al día, tienes derecho al salario mínimo vigente.
- El salario debe pagarse en efectivo y en el lugar de trabajo.
- Esta prohibido poner multas a los trabajadores.

(1) Cartilla laboral. Instituto Nacional Indigenista. México. 1992.



- El patrón está obligado a dar un comprobante de salario cada vez que cobres en donde se especifique cuánto ganaste y los descuentos que se te hacen por concepto de impuestos y seguro social.
- Los trabajadores que hayan laborado durante un año, con el mismo patrón, - tienen derecho a vacaciones pagadas, más un 25% de prima adicional de los -- días que le corresponden, según su antigüedad, por ejemplo:
 

1 año de trabajo	-	6 días de vacaciones.
2 años de trabajo	-	8 días de vacaciones.
3 años de trabajo	-	10 días de vacaciones.
4 años de trabajo	-	12 días de vacaciones
De 5 a 9 años de trabajo	-	14 días de vacaciones.
- Todo trabajador tiene derecho a cobrar aguinaldo, este consiste en el pago - de 15 días de salario que debe recibir el trabajador, por haber trabajado un año y que debe recibir antes del día 20 de diciembre de cada año, cuando no tenga completo el año el trabajador, se le deberá pagar la parte proporcio-- nal del tiempo que trabajó.
- Cuando sufras algún accidente o contraigas una enfermedad a consecuencia de estar trabajando, el patrón estará obligado a pagarte lo siguiente:
  - I. Asistencia médica y quirúrgica.
  - II. Rehabilitación.
  - III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera.
  - IV. Medicamentos y materiales de curación.
  - V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios, y
  - VI. La indemnización fijada por la ley.

No importa que no estés inscrito en el Seguro Social.

- Todo trabajador tiene derecho a que se le inscriba en el Seguro Social, a más tardar en los cinco primeros días de trabajo.
- Los días de descanso obligatorio son :
  - \* 1o. de enero.
  - \* 5 de febrero.
  - \* 21 de marzo.
  - \* 1o. de mayo.
  - \* 16 de septiembre.
  - \* 20 de noviembre.
  - \* 1o. de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal.
  - \* 25 de diciembre.
- Todo trabajador tiene derecho al pago de horas extras, cuando trabaje más de 8 horas en un día.

Recuerda cuando tengas algún problema laboral solicita ayuda, antes de que transcurran ocho días de haber ocurrido el problema.

## CONCLUSIONES.

- I. La presencia de los pueblos indígenas en México, no sólo expresa diferencias culturales, también hacen evidente las relaciones de desigualdad objetiva, producto de una historia de dominación, carencias acumuladas, tratamientos diferenciales y rezagos históricos. Que los sitúa en posición de desventaja y marginación respecto a otros integrantes de la sociedad nacional.
- II. Una forma en que se ha manifestado también la injusticia para los herederos inmediatos de las culturas precortesianas, es el desconocimiento de sus normas de derecho, hay un derecho vivo, consuetudinario, que se conjuga con sus valores sociales y religiosos, tradiciones, costumbres e historia de cada comunidad. Este derecho no ha sido reconocido, y muchas veces se les juzga conforme a los valores de la cultura cristiano-occidental y las bases que perviven del derecho romano, conforme al derecho escrito estatal o federal, sin considerar sus realidades sociológicas. Esto conduce a una dualidad jurídica, y en ocasiones cuando se aplica el "derecho de los blancos", hay una verdadera injusticia para estas concreciones sociales.
- III. El mosaico cultural formado por 56 pueblos indígenas, hacen de México un país multiétnico y pluricultural. Las étnias indígenas en su movimiento de lucha constante, en su resistencia por preservar sus costumbres y su patrimonio social, han propiciado el desarrollo de todos sus compromisos de identidad. Y, en ese reclamo por fortalecer sus demandas y propuestas, el Lic. Carlos Salinas de Gortari en el presente régimen, ha instrumentado los medios y elementos de respuesta para ellos en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994; siendo propósito del actual Gobierno Federal que los pueblos indígenas se conviertan en protagonistas de

su propio desarrollo económico y social, dejando otras viejas costumbres de paternalismo; ahora están dando un paso firme en el traspaso de funciones, para ser autogestores de su propia historia.

IV. Sobre la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas, se ha financiado la acción del Instituto Nacional Indigenista durante el período 1989-1994, para lo que se funda en tres principios generales de acción, derivados del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

- A. Participación de pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la Institución.
- B. Traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad.
- C. Coordinación con instituciones federales, estatales, municipales y la sociedad misma, así como con organismos internacionales.

Estos principios se orientan a generar acciones de trascendencia social en cuatro áreas : 1) Desarrollo económico; 2) Bienestar social; salud y educación; 3) Fomento de la identidad cultural; y 4) Procuración de justicia.

V. Una de las funciones centrales del INI, de acuerdo a la Ley que lo crea y a la vigencia de la misma, es la del Programa de Fomento a la Cultura Indígena; el cual pese a su importancia en la política indigenista, ha padecido de escasez de recursos. No se puede correr el riesgo de que se venga la urgencia del trabajo de la investigación por la pérdida de alguna lengua cultural indígena, o de que un sistema de conocimientos o de organización social desaparezcan por carencias o falta de atención. Se han propuesto un conjunto de proyectos para atender este rubro como parte de la política in-

digenista del Estado mexicano; que culminará en el establecimiento de conocimientos permanentes y necesarios de la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas.

- VI. En nuestro país se pierden en la historia los testimonios de rezagos económicos, desigualdades e injusticias, y que en la época actual se manifiestan mayormente entre la población indígena. La existencia de intereses personales y la improbidad de malos gobernantes, han propiciado la pobreza, marginación e injusticia en los pueblos indígenas de México. En esta lucha cierta contra el resultado de la historia, se ha observado mediante los diagnósticos de campo, que el mayor reclamo de los indígenas se centra en las acciones de justicia. sus voces convertidas en profundas demandas de justicia tienen un significado aún todavía más profundo: se ha referido en ellas el acceso a la justicia mexicana en igualdad de circunstancias, la misma justicia para todos los mexicanos.
- VII. Importancia singular en el quehacer indigenista institucional es el Programa de Procuración de Justicia, se parte de la base de que una justicia expedita y comprensiva de una realidad sociológica, es condición para el desarrollo de los pueblos indígenas. El 7 de abril de 1989, el Presidente Salinas de Gortari instaló la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México que, como Organismo Consultivo, complementa la participación de la sociedad en el Programa de Procuración de Justicia. Con recursos adicionales del Programa Nacional de Solidaridad, la defensoría indígena se constituye en uno de los ejes centrales de la actividad del Instituto Nacional Indigenista.

- VIII. Es de importante sentido social el Programa de Procuración de Justicia del INI perfilado al campo penal, agrario, civil y laboral. Sólo para ejemplificar su importancia baste subrayar que en el aspecto penal, en el año de 1989 se encontraban 3,373 indígenas en distintos centros de reclusión de la República y de éstos el 35% estaba detenido más allá de los límites establecidos por la ley; no habían tenido la asistencia de un intérprete durante el proceso, ni habían tenido un defensor para su causa.
- IX. Se justifica plenamente la intervención del INI en la problemática agraria, pues la carencia de una regularización en la tenencia de la tierra, origina conductas contrarias al derecho no solamente entre individuos, familias y comunidades indígenas, sino que también de éstos que se defienden contra -- los atropellos de los mestizos que colindan con sus tierras, que van desde los despojos territoriales hasta los homicidios.
- X. No es menos importante el quehacer del INI en la atención a las cuestiones laborales como parte del Programa de Procuración de Justicia; pues hay un -- endémico incumplimiento de los derechos sociales del trabajo para los jornaleros agrícolas, principalmente los temporeros.
- XI. Las acciones del INI en materia penal de 1989 hasta el presente, han sido -- significantes en la liberación de indígenas detenidos por delitos, tanto -- del orden común como federal; solamente de enero a junio de 1993 se obtuvo la excarcelación de 883 individuos. Los esfuerzos en esta materia se han -- perfilado a los siguientes planos:
- A. Proporcionar asesoría y defensoría.
  - B. Gestionar los beneficios legales de libertad.

- C. Celebrar convenios con autoridades encargadas de la administración e - impartición de justicia (hasta la fecha se han celebrado 24).
- D. Coordinar esfuerzos con otras instituciones.
- E. Elaboración de censos penitenciarios y su actualización.
- F. Buscar la participación comunitaria en los procesos judiciales (testigos, documentos).

XII La magnitud de las necesidades y apremios sociales, jurídicos y económicos en las distintas comunidades indígenas, ha conducido a que el INI esté desarrollando distintos objetivos, entre los que destacan: investigar sobre el sentido y alcance del derecho consuetudinario, fundamentos sociales para reglamentar el Artículo 4o. Constitucional, continuar con la celebración de - convenios con las autoridades responsables de la impartición de justicia.

Sin embargo, lo que se ha hecho es rebasado en mucho por la realidad de los estancamientos sociales endémicos; hay todavía mucho que hacer, porque es - un asunto que no solamente compete al INI sino a todas las instituciones de la República, es cuestión que debe interesar a todos los mexicanos. Razón por la que ha constituido una premisa de esta institución, el sensibilizar a las autoridades para que se acerquen a los indígenas: Ya existen Subprocuradurías de Justicia sobre Asuntos Indígenas en Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz; en esta última los Agentes del Ministerio Público son itinerantes.

## BIBLIOGRAFIA.

## LIBROS.

- Magda Gómez, "Derechos Indígenas". Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT. INI. México. 1991.
- Rafael Márquez Piñero. "Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena". UNAM. México. 1991.
- José Castillo Farreras. "Las Costumbres y el Derecho". Antología. INI. México 1989.
- Beccaria. "Tratado de los Delitos y las Penas". Edit. Porrúa, S.A. México. -- 1992.
- Furst T. Peter-Nahamad Salomón. "Ritos y Arte Huicholes". México. Edit. SEP-Sententas. 1992.
- Raúl Villegas Ortega. "INI 40 Años". Instituto Nacional Indigenista. México. - 1988.
- Arturo Warman. "Nuevos Enfoques para el Estudio de las Etnias Indígenas en México". UNAM. México. 1991.
- Margarita Nolasco. "INI 30 Años Después". México. 1978.
- Cándido Cueto. "INI 40 Años Después". México. 1988.
- Ramírez Santiago. "Los Obreros Agrícolas en los Campos Sinaloenses". SEP-CONAFE. México. 1984.
- INI-SEDESOL-Solidaridad. "El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los pueblos indígenas de México". México. 1993.



## R E V I S T A S.

Antonio Zárate Polo. "Problemas Jurídicos del Indio en América". Boletín Indigenista Núm. 3. Instituto Indigenista Americano. Uruguay. 1983.

Magda Gómez. "México Indígena". Núm. 25. Instituto Nacional Indigenista. México. 1988.

Arturo Alvarez Sánchez. "México Indígena". Núm. 25. INI. México. 1988.

Lorena Vázquez Rojas. "Boletín Indigenista". Año 3. Núm. 8. Julio-Agosto. - INI. México. 1991.

Arturo Warman. "Boletín Indigenista". Núm. 1. INI. México. 1989.

Lorena Pérez Ruiz. "Boletín Indigenista". Núm. 2. INI. México. 1989.

"Voz Indígena". Boletín Núm. 32-33. Lima, Perú. Julio-October. 1992.

"Boletín Indigenista". Núm. 5. INI. México. 1990.

"Boletín Indigenista". Núm. 7. INI. México. 1990.

## P E R I O D I C O S.

Uno más Uno. México. 10. de Marzo de 1986.

Excelsior. México. 26 de Noviembre de 1986. Sección "C".

El Heraldó de México. México. 28 de Junio de 1986.

La Jornada. México. 16 de Febrero de 1993.

El Nacional. México. 7 de Septiembre de 1993.

El Nacional. México. 6 de Septiembre de 1993.

DOCUMENTOS.

Exp. 119/87. Causa Penal. Delito de homicidio. Inculpado Mario García Tolentino. Juzgado Mixto de Primera Instancia de Tenango de Doria, Hgo. México.

Informe de Labores del INI. 1972-1980. México. 1980.

Informe de Actividades del INI. México. 1983.

Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1991-1994. México. -- 1990.

"Manual de Operación". Fondos Regionales de Solidaridad. SEDESOL-INI. México. - 1983.

Informe de Actividades del INI. México. 1991.

Programa de Salud INI. Bienestar Social. México. 1991.

Programa de Ayuda Alimentaria Directa, para Grupos de Riesgo en Comunidades Indígenas. México. INI. México. 1989.

Taller de Proyectos Culturales. INI. México. 1990.

Vicente Lombardo Toledano. Discurso pronunciado en el Congreso de Patzcuaro, Michoacán en 1940. INI. México.

José López Portillo. Primer Informe de Gobierno. México. 10. de Septiembre de 1977.

Programa de Defensoría y Asesoría de Presos Indígenas. INI. México. 1984.

"Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México". México. -  
7 de abril de 1989.

Acciones de la Dirección de Procuración de Justicia. 1989-1992. INI. México. -  
1993.

Dirección de Procuración de Justicia. Subdirección de Antropología Jurídica. --  
INI. México. 1989.

Guillermo Espinosa Velasco. "Elementos de la Dirección de Procuración de Justicia". INI. México. 26 de Septiembre de 1991.

"El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los Pueblos Indígenas de México". INI. SEDESOL-SOLIDARIDAD. México. 1993.

Programa de Apoyo Penitenciario. Dirección de Procuración de Justicia. INI. México. 1992.

Informe de Trabajo 1991. Subdirección de Asuntos Penales. INI. México.

"Convenio de Coordinación". Secretaría de Gobernación-INI. México. 3 de Agosto de 1993.

Programa de Apoyo al Registro Civil. INI. México. 1992.

Programa de Acercamiento del Registro Civil a las Comunidades Indígenas. INI. -  
México. 1988.

Programa de Diagnóstico Agrario. INI. México. 1992.

Informe de Actividades de la Dirección de Procuración de Justicia. INI. México.  
1992.

Programa de Asesoría y Gestión Agraria. INI. México. 1992.

"Propuesta de Reconocimiento de Autoridades y Costumbres". Coordinadora INI. San Luis Potosí. México. Junio de 1992.

Cartilla Laboral. INI. México. 1992.