



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

344
28

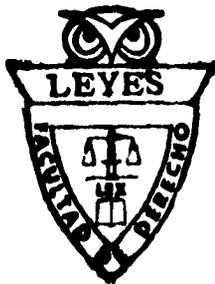
FACULTAD DE DERECHO

"PROPUESTA DE REGLAMENTACION AL PRIMER
PARRAFO DEL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL EN
RELACION CON LOS RECURSOS DE LOS PUEBLOS
INDIGENAS".

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PATRICIA GOMEZ ORTIZ



MEXICO, D. F.

ENERO 1995





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 12 de enero de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

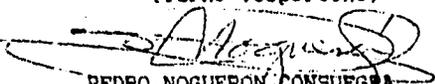
La pasante de esta Facultad GOMEZ ORTIZ PATRICIA, ha elaborado la tesis denominada "PROPUESTA DE REGLAMENTACION AL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS RECURSOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS, bajo la dirección de la Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

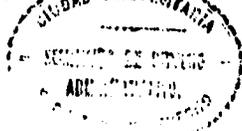
En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



Para tí mamá, por haberme brindado tu amor y comprensión.

**Dedico este trabajo a Tonatiuh, Xochitl, Ma. Guadalupe y al que recién aterrizó
También para la familia Gómez Hernández.**

Para Yolanda, ojalá y me sea posible ser para siempre joven como tú.

**Vaya un recordatorio a mis amigos de Regeneración, con quienes deseo reencontrar los
tiempos sin miedo.**

**Están presentes mis compañeros del grupo de solidaridad Monseñor Sergio Méndez
Arceo y el Taller Universitario de Derechos Humanos, con quienes comparto la
esperanza en el futuro.**

**Para mis maestros: Lic. Ernesto Gutierrez y González, por haberme mostrado el valor
del profesionalismo. Prof. Gregorio Selser quien dejó en mi corazón la gran enseñanza
del amor a la historia.**

Para Don Samuel, Tatic; el camino es aún sinuoso, pero irreversible.

**Y para aquellos, los sin rostro. Por que aprendamos la lección de dignidad que nos han
brindado siempre.**

Y por qué no también, un, dos, tres, por mi y por todos mis amigos.

P.G.O.

Enero de 1995.

INDICE

	Pag.
Introducción	i-v
CAPÍTULO PRIMERO <i>Antecedentes históricos</i>	
El origen	1
La cultura mesoamericana	2
El esplendor	5
La propiedad de las tierras en la época prehispánica	8
La propiedad de la tierra en la época del poderío tenochca	9
Las tierras del rey, nobles y guerreros	11
Las tierras de los pueblos	12
Las tierras del ejército	14
Las tierras de las comunidades indígenas en la Nueva España	15
Los pueblos españoles	17
Ataques a la propiedad indígena	19
Las tierras de repartimiento	20
Las comunidades indígenas durante la época independiente	22
Política de colonización	22
Desamortización de los bienes de la iglesia	24
La Reforma Agraria planteada por la Revolución Mexicana	29
Emiliano Zapata	31
La Ley del 6 de enero de 1915	33
Artículo 27 en la Constitución de 1917	35
CAPÍTULO SEGUNDO. <i>Las comunidades indígenas en la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992.</i>	
La modificación al Artículo 27 Constitucional	37
La historia	38
Contenido de la reforma	41
Conceptualización de la comunidad	54
Definiciones sociológicas	54
Definiciones agrarias	57
Las comunidades indígenas en la nueva Ley Agraria	61
CAPÍTULO TERCERO <i>La reforma y adición al Artículo 4o. constitucional de 1992</i>	
Antecedentes	69
Contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	74
Principios básicos	79
Las tierras de los pueblos indígenas en el Convenio 169	80
La adición de un primer párrafo al Artículo 4o. Constitucional	84

El proceso legislativo	88
Los pueblos indígenas de México	93
Los números	97
Recursos naturales	99
La ecología y los pueblos indígenas	102

CAPÍTULO CUARTO

**Propuestas de reglamentación al primer párrafo del Artículo 4o constitucional en materia de recursos de los pueblos indígenas.
Análisis.**

Antecedentes	117
Análisis comparativo de las propuestas de reglamentación	123
Respeto y protección a los recursos	123
Qué se entiende por recursos de los pueblos indígenas	126
Características jurídicas de los recursos	129
Lineamientos para la explotación de los recursos	129
Respeto a las formas tradicionales de explotación de recursos	132
Formas de solución de los conflictos por recursos y la jurisdicción del Estado	132
Niveles de convivencia jurídica entre el Estado y los pueblos indígenas en la explotación de los recursos	136
Conclusiones	139
Bibliografía	145

¿DE QUE NOS VAN A PERDONAR?

AL PUEBLO DE MEXICO

Hermanos:

.....Hasta el día de hoy, 18 de Enero de 1994, sólo hemos tenido conocimiento de la formalización del "perdón" que ofrece el gobierno federal a nuestras fuerzas. ¿De qué tenemos que pedir perdón? ¿De qué nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos en nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De no habernos atenida al Código Penal de Chiapas; el más absurdo del que se tenga memoria? ¿De haber demostrado al resto de país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en su habitantes más empobrecidos? ¿De habernos preparado bien y a conciencia antes de iniciar? ¿De haber llevado fusiles al combate; en lugar de arcas y flechas? ¿De haber aprendido a pelear antes de hacerla? ¿De ser mexicanos todas? ¿De ser mayoritariamente pobres? ¿De llamar al pueblo mexicano todo a luchar; de todas las formas posibles; por lo que les pertenece? ¿De luchar por la libertad, democracia y justicia? ¿De no seguir las patrones de las guerrillas anteriores? ¿De no rendirnos? ¿De no vendernos? ¿De no traicionarlos?

.....¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo? ¿Las que, durante años y años; se sentaron ante una mesa llena y se sacaron mientras con nosotros se sentaba la muerte; tan cotidiana, tan nuestra que acabamos por dejar de tenerle miedo? ¿Las que nos llenaron las bolsas y el alma de declaraciones y promesas? ¿Las muertas; nuestros muertos, tan moralmente muertos de muerte "natural"; es decir, de sarampión, tosferina, dengue, cólera, tifoidea, mononucleosis, tétanos, pulmonía, paludismo y otras lindezas gastrointestinales y pulmonares? ¿Nuestros muertos, tan mayoritariamente muertos, democráticamente muertos de pena porque nadie hacía nada, porque todos los muertos, nuestros muertos se iban así jamás, sin que nadie llevara la cuenta, sin que nadie dijera, por fin, el "YA BASTA", que devolviera a esas muertes su sentido, sin que nadie pidiera a los muertos de siempre, nuestros muertos, que regresaran a morir otra vez pero, ahora para vivir? ¿Las que nos negaron el respeto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? ¿Las que negaron el derecho y don de nuestras gentes de gobernar y gobernarnos? ¿Las que negaron el respeto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? ¿Las que nos tratan como extranjeros en nuestra propia tierra y nos piden papeles y obediencia a una ley cuya existencia y justeza ignoramos? ¿Las que nos torturaron, apresaron y desaparecieron por el grave "delito" de querer un pedazo de tierra; no un pedazo grande; no un pedazo chico; solo un pedazo al que se le pudiera sacar algo para completar el estómago?

.....¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo?

.....¿El presidente de la república? ¿Los señores secretarías de Estado? ¿Los senadores? ¿Los diputados? ¿Los gobernadores? ¿Los presidentes municipales? ¿Las pallcias? ¿El ejército federal? ¿Los grandes señores de la banca, la industria, el comercio y la tierra? ¿Los partidos políticos? ¿Los intelectuales? ¿Gallo y Nexas? ¿Los medios de comunicación? ¿Los estudiantes? ¿Los maestros? ¿Los colonos? ¿Los obreros? ¿Los campesinos? ¿Los indígenas? ¿Los muertos de muerte inútil?

.....¿Quién puede pedir perdón y quien puede otorgarlo?

.....Bueno, es todo por ahora.

.....Salud y un abrazo; y con este fría ambas cosas se agradecen (crea); aunque vengan de un "profesional de la violencia"

.....SUB COMANDANTE INSURGENTE MARCOS

FALLA DE ORIGEN

Nota preliminar.

Escribir e investigar para conocer a los pueblos indios de México, surgió como una inquietud en mí, para ser plasmada en este trabajo, sólo a raíz de la propia experiencia de tratar asuntos agrarios. Mi incorporación a la Procuraduría Agraria apenas a unos meses de su instalación me permitió incorporarme a mi vez, al intento de construcción de lo que el Dr. Arturo Warman llamó la "nueva cultura agraria", jóvenes e inexpertos nos lanzamos a la aventura de salir de nuestro hábitat natural (la ciudad de México) para enfrentar con muy pocas armas (pero con mucho entusiasmo) una de las realidades más lacerantes del país, inmensa e importante y que muchos se empeñan en negar o, peor aún, no les interesa conocer: el campo mexicano.

Ante los conflictos que se me presentaron, mi respuesta (bajo la formación jurídica que recibí en la Facultad) era invariablemente jurídica, tratando además de responder con todo vigor y honestidad a la confianza que se había depositado en nosotros como emisarios de la "buena nueva", de que se había reformado el Artículo 27 y ahora sí habría "justicia y libertad para el campo mexicano". No tardé mucho en darme cuenta que ahí, mi discurso jurídico no tenía mayor resonancia y que me resultaba insuficiente para cristalizar la tan pregonada justicia y, en algunas ocasiones absolutamente inútil.

En un proceso complicado y a veces doloroso hube de reconocer que, para contribuir a la solución de conflictos agrarios, era indispensable además, dar valor a otros elementos : la situación social, económica, política y cultural desde la que me hablaban los sujetos agrarios que se acercaban a solicitar nuestra intervención en algún conflicto. Aprendí, en otras palabras, a tratar de acercarme al contexto de mis interlocutores para que el proceso de comunicación fuera posible, aprendí que en México las diferencias no sólo son económicas, políticas o ideológicas, empecé a respetar, lo que creí, eran otras formas de diferencias dentro de lo que siempre escuché que era la sociedad mexicana: una sociedad mestiza, con un pasado indígena glorioso, pero pasado al fin.

El inicio de esta experiencia fue en Chiapas, en ese controvertido estado que está dando muestras de que su silencio de muchos años no significaba "paz social", mucho menos progreso.

A algunos indígenas integrantes de diferentes pueblos los conocí en Oaxaca. Son ellos los que me han obligado (sin saberlo) a no abandonar la idea de escribir esta tesis, aún a pesar de que estaría tratando el tema desde mi gran ignorancia y tal vez incomprensión del significado y dimensiones de la diversidad.

Es desde ese punto de vista, desde la plataforma de la humildad y el respeto, que he tratado de presentar a lo largo de la investigación los porqués de la necesidad del reconocimiento de que participamos (?) de una sociedad que dista mucho de ser uniforme en términos culturales; puesto que está instalada en lo que fue un violento choque cultural en este territorio hace más de quinientos años, a través del cual, los españoles invasores subordinaron a los pueblos habitantes de ese mismo territorio, explotándolos y vejándolos hasta la negación de todo derecho a dar continuidad a su propio proceso civilizatorio.

Planteo que es necesario reconocer este hecho e identificar sobre una fotografía de nuestro México la terca presencia de esas culturas que aún hoy, después de quinientos años de violencia persisten en el panorama.

P.G.O 1994.

esfuerzos a dar la apariencia de que defienden las tierras de esos pueblos contra la voracidad de los que detentan el poder económico, y han explotado y aprovechado (provocándolas también, por supuesto) la condición de desigualdad y marginación en que se han mantenido dichos pueblos.

En el capítulo segundo trato de presentar en términos muy generales a la política neoliberal en su manifestación a través de las reformas de que fue objeto el Artículo 27 constitucional, así como la situación de los pueblos indígenas dentro de ese contexto. La situación en que se encuentran los pueblos indios es la falta de regulación al primer párrafo del Artículo 4o constitucional, sobre todo considerando que la Ley Agraria no distingue entre las comunidades mestizas y las indígenas, y también que el rezago agrario mantiene en estado de "ilegalidad" a las comunidades indígenas que no cuentan con resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales, o (a la luz de la nueva legislación) de la sentencia del tribunal agrario correspondiente, provocando esta situación que las comunidades queden en estado de indefensión.

La reglamentación es urgente, no sólo por la grave situación que atraviesa Chiapas, sino también porque los conflictos de tenencia de la tierra son un detonante que puede estallar en cualquier momento y en cualquier lugar del país, no son conflictos exclusivos de los pueblos indios, pertenecen a todos campesinos .

Además, la explotación de madera, los recursos mineros, y toda la agricultura rentable o no, son actividades que deben ser cuidadosamente reglamentadas en relación con las comunidades indígenas, toda vez que, como también planteo aquí, la nueva Ley Agraria no regula esto a detalle, enunciando (como tantas otras disposiciones) el derecho de las

comunidades a la protección de sus tierras sin que se establezca la normatividad para que ello sea posible.

En el tercer capítulo presento los avances que en materia de reconocimiento de los pueblos indígenas se han dado a nivel internacional, especialmente a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo. Presento, asimismo, los esfuerzos en nuestro país por incorporar a la legislación nacional la composición pluricultural de México, la cual desembocó en la reforma y adición al primer párrafo del Artículo 4o constitucional. Esfuerzo que se ha quedado aún pendiente y es necesario retomar a través de su reglamentación.

Presento también los datos relativos a los pueblos indígenas de México, para estar en condiciones de conocer la dimensión de la necesidad de reglamentación a sus derechos, en especial (y es el tema de la tesis) lo relativo a sus recursos naturales.

En nuestro país, según datos del censo de población de 1990, existen 56 diferentes pueblos indígenas, que representan el 10.7 % de la población total de México, y un dato más interesante es que cuentan con el 70 % del total de recursos forestales (templados y tropicales) en todo el territorio nacional.

Planteo también en el tercer capítulo que la reglamentación que se elabore debe considerar la protección del medio ambiente, haciendo uso de la experiencia milenaria que los pueblos indios poseen en su relación integral con la Madre Tierra y los demás recursos, y esto también como parte del cambio de actitud necesario en nuestra relación jurídica con los pueblos indios.

Finalmente, en el cuarto capítulo se hace un breve comentario en relación con algunas propuestas de reglamentación del primer párrafo del Artículo cuarto constitucional. Por un lado, la propuesta institucional y por el otro, las de diversas organizaciones indígenas y organismos no gubernamentales, resaltando las de los primeros, toda vez que parto del principio que es la voz más importante a considerar.

Hay que partir del reconocimiento además, de que existen otros sistemas jurídicos que no es factible ni deseable valorar en una escala de mejor o peor, hay que aceptar simplemente que son distintos. En este sentido planteo también que en gran parte la discusión debe centrarse en cuáles serán las formas y niveles de convivencia que se deben adoptar entre esos sistemas jurídicos.

Una de las propuestas que planteo, es la de considerar a la comunidad local como el punto de partida en relación con el respeto de sus tierras y recursos.

Los principales recursos naturales con que cuenta el país, son considerados como estratégicos, por lo que la reglamentación sobre su aprovechamiento en todos los casos es federal (Ley de Aguas, Ley Forestal, Ley Minera, la propia Ley Agraria).

Partiendo nuevamente del establecimiento de relaciones de respeto y reconocimiento de la ley a los pueblos indígenas, es prioritaria la participación de los mismos en las decisiones sobre la explotación de sus recursos naturales, por lo que la legislación debe contemplar los mecanismos para que sean los propios pueblos quienes la decidan en las mejores condiciones y, sin perjuicio, por supuesto, del bienestar y desarrollo de toda la nación. El planteamiento implica que ellos, poseedores de una visión que les ha permitido

v

subsistir a lo largo de milenios, aporten su experiencia y contribuyan a evitar la explotación irracional que de los recursos hacen aquellos guiados únicamente por el interés económico y por las ganancias.

CAPÍTULO PRIMERO.

Antecedentes históricos.

El origen.

Las comunidades indígenas en nuestro país poseen un origen común que se remonta a la época en que los españoles no habían pisado aún territorio americano.

En el territorio de lo que actualmente es México, surgió y se desarrolló la civilización mesoamericana. De ella proviene lo indio de México; ella es el punto de partida y su raíz más profunda.¹

La cultura mesoamericana no constituye una unidad, se refiere a un grupo de culturas habitantes de estos territorios que guardaban ciertas semejanzas en sus organización, cosmogonía y formas de vida en general. Por ello, se les identifica bajo un solo paraguas como cultura mesoamericana.

El territorio mexicano ha visto transitar, surgir y desaparecer de él, una gran cantidad de sociedades particulares, las que pueden ser llamadas en términos genéricos, *pueblos*. Según el Prof. Bonfil Batalla: "...aquí hay una continuidad cultural que hizo posible el surgimiento y desarrollo de una civilización propia."

¹ Bonfil Batalla Guillermo. "México Profundo. Una civilización negada." México 1987. Editorial Grijalbo. pag. 23

Se habla de que hace aproximadamente treinta mil años comenzaron a llegar los primeros hombres a lo que ahora es México.

La historia de estos hombres es la misma que la de los grupos nómadas en toda la tierra. Se dedicaban a la recolección de frutos y a la caza, probablemente de las grandes especies como el mamut y mastodonte entre otros. Se han encontrado restos fósiles, utensilios de piedra y algunas armas directamente relacionadas con esqueletos de los grandes animales que mataban. Estos grupos nómadas requerían un amplio territorio para sobrevivir; vivían en cuevas y abrigos temporales que abandonaban a poco tiempo de ocuparlos.

La cultura mesoamericana.

El salto de sociedades nómadas a sedentarios se puede ubicar por la desaparición de los grandes animales y el posterior cultivo y domesticación de algunas plantas.

Los investigadores coinciden en señalar al nacimiento de la agricultura como causa del surgimiento de la cultura mesoamericana. Al respecto el antropólogo Bonfil Batalla nos dice que : " éste fue un proceso largo no una transformación instantánea. La agricultura se inicia en las cuencas y los valles semiáridos del centro de México entre 7500 y 5000 años antes de nuestra era.."²

Tradicionalmente, se reconoce que los primeros cultivos son de frijol, calabaza, el huautli o alegría, el chile, el miltomate, el guaje, el aguacate y por supuesto el maíz. Continúa diciendo el Prof. Batalla: "...el cultivo del maíz constituye el logro fundamental y queda ligado de manera indisoluble a la civilización mesoamericana. "Existe una relación entre el

² *Op. cit.*

hombre y el maíz que nace en los hechos y se convierte en motivo de leyenda."

Hay que recordar que el maíz sólo puede crecer por la intervención del hombre, pues la mazorca no tiene forma de regar sus semillas de manera natural: es de hecho una criatura del hombre. Del hombre mesoamericano. Y éste a su vez, es el hombre de maíz, como lo relata poéticamente el *Pop Wuj*, "Libro de los Acontecimientos" de los mayas kichés:

♦ "...así fue como hallaron el alimento y fue lo que emplearon para el cuerpo de la gente construida, de la gente formada; la sangre fue líquida, la sangre de la gente, maíz empleo el Creado, el varón Creado {...} Luego tomaron en cuenta la construcción y formación de nuestra primera madre y padre, era de maíz amarillo y blanco del cuerpo, de alimento eran las piernas y brazos de la gente, de nuestros primeros padres; eran cuatro gentes, de sólo alimento eran sus cuerpos.

De acuerdo con los parámetros utilizados por los antropólogos, los diversos grupos que sucesivamente fueron poblando nuestro territorio alcanzaron diferentes grados de civilización.

Los grupos nómadas y recolectores son considerados salvajes, los semisedentarios, bárbaros, mientras que los grupos sedentarios que habitaron ya grandes ciudades, desarrollando la agricultura, la artesanía y el comercio, son considerados *pueblos civilizados*.

A la cultura mesoamericana se le ha identificado en un territorio que principia en el río Pánuco hacia el Golfo de México y el río Culiacán hacia el Pacífico por el norte, y se

extendía por todo el centro, sur y sureste de nuestro país, incluyendo a Guatemala, Belice, El Salvador y una parte de Honduras.

Dentro del territorio correspondiente a mesoamérica los arqueólogos han señalado seis regiones diferentes:

- *Región Maya* (Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas).
- *Región oaxaqueña* (Guerrero, Oaxaca y Puebla).
- *Región de la costa del Golfo* (Veracruz, Tamaulipas, Puebla y Tabasco.)
- *Región del Altiplano central* (Valle de México, Toluca, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo).
- *Región del Occidente de México* (Michoacán, Guerrero, Colima, Nayarit, Jalisco y Sinaloa).
- *Región del Norte* (Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas y Durango).

Como se puede observar, actualmente, en todos esos centros de lo que fuera la cultura mesoamericana, subsisten hoy, grupos indígenas herederos de un grandioso pasado.

Ya se señaló que el proceso de sedentarización llevó a esos grupos muchos años, sin pretender explicar aquí todos los periodos en los que se ha dividido la historia prehispánica, se puede mencionar que para el horizonte clásico (que va del 100 a.c a 850 d.c) alcanza el máximo florecimiento la civilización mesoamericana. Fue la época en que los centros ceremoniales preclásicos se convirtieron en grandes metrópolis religiosas gobernadas por sacerdotes; fue época, en que abundó la gente docta, los astrólogos, los

artistas y los maestros artesanos; fue época en fin, en que las comunidades se consagraron al culto del Dios de la lluvia, y elevaron a la categoría de divinidades a los astros (sol, luna), y también a otros fenómenos naturales.

El esplendor.

Se caracteriza, por un extraordinario desarrollo de las culturas locales, que entonces vivieron en mesoamérica, tales como, Teotihuacán, Monte Albán, El Tajín, Cerro de las Mesas, Kaminaljuyú, Copán etc.³

La cultura teotihuacana ejerció influencia hasta antes de la llegada de los españoles a América, en el momento de su esplendor (suponen los antropólogos) fue la ciudad más poblada del mundo, gracias a la agricultura intensiva que se practicaba en los valles centrales del altiplano y a los tributos que recibía de pueblos sometidos a su hegemonía.

Desde entonces, los valles centrales adquirieron la importancia que han mantenido hasta la fecha como eje político y económico de un vasto territorio que en algunas épocas rebasa las actuales fronteras de México.⁴

La identificación de los pueblos mesoamericanos con la naturaleza parte del hecho de que en un proceso paulatino se fueron apropiando del medio natural, al aprovechar todos los elementos que tenían a la mano optimizándolos, tal es el caso de la construcción de chinampas con alto grado de productividad; la construcción de grandes obras para impedir el paso de agua salada a los mantos de agua dulce; los lagos fueron vías de

³ C. González Blackaller y L. Guevara Ramírez. *Síntesis de historia de México*. Décima edición reformada 1971. Editorial Herrero S.A. p.23-25.

⁴ *Loc Cit*

comunicación por los que transportaban personas y mercancías hacia las localidades cercanas.

En las laderas de las montañas que circundan el valle se acondicionaron terrenos mediante terrazas y se construyeron canales para aprovechar mejor el agua. Estos valles centrales se convirtieron en puntos de convergencia a los que llegaba la influencia de los pueblos cercanos, a través del comercio fundamentalmente, aunque la guerra ocupa un lugar importante también en la imposición de diversas costumbres e importación de dioses y cultos sagrados.

Por lo anterior, un rasgo característico de las culturas mesoamericanas es la enorme influencia que ejercieron unas sobre otras, por lo que es posible identificar en todas ellas, desde los grupos tarascos en Michoacán, hasta los mayas en Yucatán y Chiapas, rasgos similares en cuanto a las formas de organización, grados de civilización, identidad de dioses y sistemas jurídicos; como las formas de tenencia de la tierra, entre otros.

El antropólogo que propone a la cultura mesoamericana como una región cultural con límites y características precisas, fue Paul Kirchoff.⁵

Kirchoff menciona algunos elementos como son, "cultivo de maíz", "uso de pelo de conejo para decorar tejidos", "mercados especializados", "escritura jeroglífica", "chinampas", y el "13 como número ritual"; elementos que sin embargo, -señala- no son suficientes para caracterizar a la cultura mesoamericana.

⁵Citado por Bonfil Batalla. "México Profundo. Una civilización negada. Editorial Grijalbo. México 1987."

Entonces va más allá y explica que la conclusión más importante descansa en la información lingüística: la existencia de lenguas mesoamericanas cuya distribución indica, por una parte, una presencia muy antigua en éste territorio y, por otra, un contacto y una relación constante entre los pueblos que las hablaban dentro de los límites de la región.

"Todo esto demuestra - señala Kirchoff - la realidad de mesoamérica como una región cuyos habitantes, tanto los inmigrantes muy antiguos como los relativamente recientes, se vieron unidos por una historia común que los enfrentó como un conjunto a otras tribus del continente."⁶

Prácticamente todo el territorio habitable en el antiguo México estuvo ocupado constantemente por diversos pueblos, los que debieron enfrentar una gama variadísima de situaciones, tanto por la diversidad de los nichos ecológicos, como por las características cambiantes de los pueblos que en muchos casos ocuparon sucesivamente esos nichos.

Es sólo a partir de la invasión europea y la instauración del régimen colonial cuando el país se convierte en tierra ignota cuyos secretos y apariencias deben "descubrirse". La mirada del colonizador ignora la ancestral mirada profunda del indio para ver y entender esta tierra, como ignora su experiencia y su memoria.

Abunda Bonfil Batalla: " la conformación actual de México, (su diferenciación regional, los contrastes entre norte y sur, altiplano y costas; la preeminencia de los altos valles centrales), si bien descansa en una diversidad geográfica de rotunda presencia, es ante todo el resultado de una historia cultural milenaria, cuya huella profunda no ha sido borrada por los cambios de los últimos 500 años."

⁶ *Ibidem* pág. 29

La propiedad de las tierras en la época prehispánica.

Ubicamos a una población de indios dispersa a lo largo del enorme territorio nacional, varios siglos antes de la llegada de los españoles.

Como se ha visto, se pueden identificar varias regiones en las que florecieron éstos pueblos. Para efectos de este estudio me concentraré en una época muy concreta que es la relativa al esplendor de la cultura tenochca en el valle central más importante del país, (sin menoscabo de la crítica por permitirme este desliz centralista), así como los otros dos pueblos pertenecientes a la Triple Alianza.

Mención aparte para el pueblo Maya que todavía hoy, nos hace sentir su presencia a través de una lucha por la sobrevivencia de su ancestral cultura.

La Triple Alianza.

Los mexicas llegaron en el siglo XII A.C. al valle de México. Aparecen guiados por Huitzilopochtli su Dios de la guerra representado por un colibrí. Al encontrar la señal anunciada por el Dios, (un águila sobre un nopal devorando una serpiente) se establecieron fundando Tenochtitlán, al parecer en el año 1321.

La ciudad de Tenochtitlan logró imponer poco a poco su hegemonía basada en la prosperidad impulsada por los gobernantes, pero también y de manera importante, gracias al poderío militar alcanzado por la conquista de todos los pueblos cercanos. Sin embargo, para cuando los mexicas o aztecas se ubicaron en el centro del valle de México había ya

otros dos pueblos que cobraban tributos a los sometidos a su dominio. Se trataba del pueblo de Atzacotalco y de Texcoco.

Los de Tenochtitlán se aliaron con los de Tlacopan y Texcoco para librarse del yugo de los de Atzacotalco.

Situados muy cerca unos de otros, se confundían a primera vista como si se tratara de un sólo pueblo, aunque eran reinos diversos. Como una forma de defenderse de la dominación del pueblo de Atzacotalco formaron la Triple Alianza.

Después de la formación de la Triple Alianza, los tenochcas se perfilaron como los guerreros más importantes del Valle; para antes de la llegada de los españoles, los aztecas habían extendido su imperio más allá de Guatemala y sus comerciantes hasta Nicaragua.

La propiedad de la tierra en la época del poderío tenochca.

La base de la economía era el cultivo de la tierra y como la superficie utilizable en un principio fue muy reducida, se vieron en la necesidad de reglamentar en propiedad distinguiendo tres categorías: *la propiedad pública, la propiedad comunal y la propiedad privada.*

El imperio tenochca se encontraba gobernado por el emperador; existiendo además otras clases sociales: la nobleza, el ejército, la clase sacerdotal y en la base de la pirámide se encontraba el pueblo. La distribución de la tierra obedecía, por tanto, a éstas clases

sociales.

Al respecto el Prof Lucio Mendieta y Núñez señala que el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y "la conquista el origen de la propiedad"⁶

Por tratarse de pueblos dedicados a la guerra, con el objeto de ampliar sus dominios, se adueñaban de las mejores tierras del pueblo vencido. Se seguía un proceso de repartición de las tierras entre los guerreros de acuerdo a sus méritos en combate. El resto podía ser otorgado a los nobles, en pago de algún servicio; otra parte se destinaba a los gastos del culto religioso, a la guerra y en general a cualquier erogación pública.

Lo que es innegable es que aún antes de las guerras entre pueblos y apropiaciones de las tierras de los vencidos, debía existir previo, un derecho ancestral a poseer esas superficies y a ejercer un dominio sobre ellas.

Pero siguiendo con la clasificación más aceptada de la propiedad de la tierra durante el poderío tenochca, estas eran:

- tierras del Rey, de los nobles y de los guerreros.**
- tierras de los pueblos.**
- tierras del ejército y las dedicadas al culto religioso.**

⁶ Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México". México 1986. Editorial Porrúa. Vigésima primera edición. p. 23.

Las tierras del Rey, nobles y guerreros.

Al Rey correspondía el poder absoluto sobre las tierras de su imperio. Podía hacer uso de ellas sin limitaciones; transmitir las en todo o en partes, por donación, enajenarlas, o darlas en usufructo. Normalmente transmitía el dominio de tierras a las siguientes personas:

a) miembros de la familia real, a éstos con la condición de que se las transmitieran, a su vez, a sus descendientes.

b) los nobles recibían estos favores del rey por prestar sus servicios. Cuando la familia se extinguía en línea recta, los bienes regresaban al dominio del rey, sin embargo, ocurría también que el rey no impusiera la obligación del legado a los descendientes, por lo que el noble podía transmitir la propiedad de las tierras a otras personas, el único límite era transmitir a los plebeyos, quienes no tenían capacidad jurídica para adquirir la propiedad de inmuebles.

c) los guerreros recibían también donaciones por parte del rey, en recompensa por sus hazañas.

Las tierras que eran propiedad tanto de nobles como de miembros del ejército, no eran trabajadas por ellos mismos, lo hacían en su lugar los *macehuales*, *macehualli*, que significa "merecedor del favor de los dioses".

Eran los macehuales la "gente menuda", quienes sostenían con su trabajo diario a los otros componentes de la sociedad. Eran también, los más numerosos y cultivaban la tierra

para su propio mantenimiento y -en labores colectivas - para sostener los templos, las guerras, los señores o para pagar el tributo.⁸

Las tierras de los pueblos.

Los pueblos sometidos al dominio azteca vinieron del norte con cierta organización. Se encontraban divididos en grupos ligados entre si, por el parentesco, sujetos a la autoridad del más viejo.

Se establecieron en secciones o barrios a los que llamaban *calpullis*, que significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo".⁹

El barrio se conformaba por la tierra suficiente para levantar sus casas y el cultivo para su subsistencia. La nuda propiedad de las tierras del *calpullalli*, pertenecía al *calpulli*, es decir se trataba de tierra comunal; el usufructo de las mismas correspondía a la familia del barrio. Tenían perfectamente delimitadas las tierras con cercas de piedra o magueyes.

El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin términos, pero estaba sujeto - precisa el Prof Mendieta - a dos condiciones esenciales: cultivar la tierra sin interrupción, tenían para esto un plazo de dos años, una amonestación y si reincidían perdían el usufructo.

La segunda condición era vivir en el barrio al que correspondía la parcela usufructuada, "pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la

⁸ Leonardo Manrique. "La civilización del México Antiguo". Feria Internacional del libro Frankfurt 1992. Dirección General de Publicaciones del CNCA (Sección).

⁹ *Idem.*

pérdida del usufructo"¹⁰

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba vacante, por alguna razón, el jefe o señor principal la repartía entre las nuevas familias; tomando siempre en cuenta la opinión de los más ancianos. Continúa diciendo el Maestro Mendieta que la parcela del calpulli era la pequeña propiedad de los indígenas, basado en la idea de que las parcelas se encontraban separadas por cercas de piedras o de magueyes, sin embargo, no hay que olvidar que el concepto occidental de propiedad que los mestizos en nuestro país adoptaron (junto con el sistema jurídico), no tiene porque corresponder con el concepto que de la propiedad tenían los grupos miembros de la cultura mesoamericana. Pues si bien es cierto que hay aspectos semejantes entre los dos sistemas jurídicos, como la transmisión de dicha propiedad y la realización de actos jurídicos con las tierras, no es menos cierto que la propiedad de la tierra en la época prehispánica, responde a una necesidad cultural, económica muy concreta y diferente de las que guían nuestro moderno concepto de propiedad.

Un aspecto que refuerza la tesis anterior es el hecho de que existieran tierras de uso común, las cuales no estaban separadas ni delimitadas por ninguna cerca. Eran tierras que todos los habitantes del pueblo podían usar. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labradas por los trabajadores en horas determinadas. Estas tierras se llamaban altepetlalli. La tierra es para cultivarse, porque es la madre tierra, porque es la dadora de vida. Por tanto, no existía ánimo alguno de acaparamiento de la misma, ni se le consideraba como una mercancía que pueda ser vendida. De ahí el hecho de que sólo pueda ser transmitida como herencia a la propia

¹⁰ *Idem.* p. 17

familia y que sea otorgada precisamente a familias y no a individuos.

En este sentido, si los pueblos mesoamericanos pudieran lanzar un juicio de valor a los juristas civilizados y "modernos", podrán decir que ellos alcanzaron un grado mucho más elevado de derecho social.

Las tierras del ejército y del culto religioso.

Ya se señaló que los pueblos habitantes del antiguo México eran sumamente beligerantes y basaron su crecimiento y prosperidad en las conquistas. Por ello, resultaba bastante oneroso el mantenimiento de los ejércitos y debieron dedicar grandes extensiones de tierra para los gastos de la guerra. Lo mismo en relación con el culto religioso, de suma importancia para todos los pueblos prehispánicos. Estas tierras se daban en arrendamiento a quien así lo solicitaba, o bien eran labradas por el pueblo. Pero la propiedad era de las instituciones, el ejército y la clase sacerdotal.

La propiedad de la tierra entre los mayas.

Los historiadores han coincidido en señalar que también entre los mayas la propiedad de la tierra era comunal. Según el Prof. Mendieta, "no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra".¹¹ Sin embargo, esto obedeció fundamentalmente a una cuestión física, pues las condiciones en el territorio maya no permitían un cultivo continuo, por lo que debían cambiar de sitio, de tiempo en tiempo.

¹¹ *Loc. Cit.* p. 23.

Las tierras de las comunidades indígenas en la Nueva España.

**En los caminos yacen dardos rotos, los cabellos están esparcidos.
Destechadas están las casas, ensrajecidos tiene sus muros... Llorad amigos míos, tened entendido
que con estos hechos hemos perdido la nación mexicana! El agua
se ha acedado, se acedo la comida. Esto es lo que ha hecho el Dador de la vida en Tlatohtla..."**

El siete de noviembre de 1519 los españoles hicieron su entrada a Tenochtitlán. Los habitantes del México antiguo se quedaron sometidos a la dominación directa de los españoles durante trescientos años.

Es este un período muy vasto, por lo que se tratará de resaltar aquellas situaciones fundamentales en relación con las tierras de los pueblos indios durante la colonia.

Los españoles asignaron la calidad de colonias a los pueblos americanos conquistados, por lo que el centro de gobierno provenía de España.

Fueron los reyes españoles quienes emitieron la normatividad en relación con las tierras que se incorporaban al patrimonio real, aunque cabe hacer la mención de que se apoyaron también en el poder de la iglesia católica para dar una apariencia de legalidad a la conquista.

Por ello, invocaron la bula de Alejandro VI, la que fue según el Prof. Lucio Mendieta: "especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales".

Los reyes católicos interpretaron que a través de la bula, el Papa les dio jurisdicción absoluta sobre los territorios y habitantes de las indias.

La famosa declaración del Papa Alejandro VI que sirvió de título legal a los españoles para apropiarse de tierra y hombres americanos decía así:

*"Así que todas sus islas , y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro rey o príncipe Christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro señor JesuChristo próximo pasado del cual comienza el presente año de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueren por Vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas islas; y por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de JesuChristo que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos a Vos, y los hijos de vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción."*¹²

Resulta importante conocer la base "legal" que a la conquista dieron los vencedores, ya que posteriormente los reyes españoles, a través de la *cédulas reales* pretendieron devolver a los pueblos indios parte de las tierras que por la conquista les habían sido arrebatadas. Documentos éstos que, todavía hoy, presentan algunos pueblos indígenas para la restitución de tierras.

¹²Este documento puede verse en el *Cedulario*, de Puga, México, MDLXIII

Los repartos.

El primer mecanismo a través del cual se concretó el despojo a los pueblos indios, fueron los repartos de tierras que se hicieron entre los españoles, como un pago a sus servicios prestados a la corona pues la conquista se llevó a cabo con fondos privados.

En relación con los repartos señala el Prof. Mendieta y Núñez: "Tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y un número suficiente de indígenas con el objeto, aparentemente, de que les instruyesen en la religión católica; pero en realidad para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubiesen tocado en suerte."¹³

Los repartos estaban autorizados por las Leyes de Partida.¹⁴ Sin embargo, para que éstos fueran totalmente válidos era necesario que fuesen confirmados por una *merced real*, según lo ordenaba la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad del 18 de julio de 1513.

Los pueblos españoles.

Otra forma de repartición de las tierras de la Nueva España fue la fundación de pueblos al estilo de y, por españoles. El fundamento de éstos era las llamadas Ordenanzas de Población, las cuales dejaban a merced de los particulares, la colonización de los territorios conquistados.

¹³ *Loc. Cit. p. 41.*

¹⁴ *Ley I, Título 26, Partida II, y Ley II, Título 25, Partida II.*

Se ordenaba que los pueblos se fundaran a partir de convenios entre los gobernadores de las provincias con personas "capaces" y de mejores dotes morales, los que se comprometían a poblar los lugares que para ello se seleccionaran. Al respecto nos dice el Prof. Mendieta y Núñez: "debería determinarse una extensión de tierra suficiente para dehesas y ejidos, otra para propios y el resto se dividiría en cuatro partes: una para el que había obtenido la capitulación (convenio), las tres restantes para repartir suertes iguales entre los pobladores y lo que, por falta de población quedase sin repartir, se reservaba para los que posteriormente se establecieran en el pueblo".¹⁵

Los repartos de tierras se hicieron también con base en las medidas señaladas por la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de 1513.

Se declaraban así las medidas siguientes:- peonía, es solar de cincuenta pies de ancho y cincuenta de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto, y veinte cabras.- caballería, es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías.

Los encomenderos ejercieron una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indios, se apoderaron poco a poco de sus tierras y así extendieron arbitrariamente sus propiedades, a pesar de las disposiciones que para evitar esto emitiera Carlos V en la cédula de 20 de junio de 1522: "*Pareció que Nos con buenas conciencias, pues Dios Nuestro señor crió los dichos indios libres y no sujetos, no podemos mandarlos encomendar ni hacer repartimiento de ellos a los cristianos, y así es nuestra voluntad*

¹⁵*Idem.* p. 43

que se cumpla."¹⁶

Ataques a la propiedad indígena.

La posesión de las tierras de los pueblos indígenas sufrió severos ataques desde la llegada de los españoles.

La confiscación de los bienes de Xicotencatl y Moctezuma, decretada por Hernán Cortés, es el ejemplo más antiguo.

Los primeros repartos de tierras no pudieron haberse hecho sin afectar la propiedad indígena pues la totalidad de la tierra laborable -nos dice el Prof. Mendieta - se encontraba ocupada, cuando menos lo que correspondía a los reinos de México, Texcoco y Tacubaya.¹⁷

Al empezar a legislarse sobre la materia, se ordenó que se respetase la propiedad de los indios, y por medio de otras disposiciones se organizó sobre las mismas bases que la sustentaban antes de la llegada de los españoles, es decir, solo transmisible a través de la sucesión. Carlos V ordenó que los indios fuesen reducidos a pueblos, y "...no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros..."¹⁸

¹⁶ *Loc. Cit.* p. 34.

¹⁷ *Ibidem*, p. 63.

¹⁸ Cédula de 21 de marzo de 1551.

Las tierras de repartimiento.

Los pueblos de fundación indígena tenían ya tierras repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, sin embargo, se ordenó por cédula del 19 de febrero de 1560, que los indios que fuesen a vivir en los pueblos, continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían. Dice el Prof. Mendieta y Nuñez: "...el nuevo régimen gubernamental sólo introdujo variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de hacer los repartos, pues organizada como fue la Nueva España en su régimen administrativo, sobre la base de municipios, sus ayuntamientos fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de comunidad y, en general, de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

La propiedad de la tierra durante la colonia fue adquiriendo características de desigualdad, pues la propiedad de los españoles fue ampliándose a costa de las tierras de los pueblos indígenas.

La pérdida de tierras de los pueblos indios fue cada vez más alarmante, ya para mayo de 1781, el virrey don Martín de Mayorga expidió un decreto con la intención de poner fin a esta situación. Sin embargo, gran parte de las disposiciones para proteger a los pueblos eran letra muerta, pues los españoles las interpretaban a su conveniencia o simplemente las incumplían con la complicidad de las autoridades.

El problema agrario fue uno de los detonantes de la guerra de independencia, en la que se conjugaban el odio a los españoles y la injusta distribución de la tierra.

A modo de conclusión el Prof. Lucio Mendieta nos dice: "El problema agrario por tanto, nació y se desarrollo durante la época colonial. Cuando México logró independizarse, llevaba ya ese problema como una herencia del pasado."¹⁹

¹⁹ *Idem.* p 96

Las comunidades indígenas durante la época independiente.

La independencia nos convirtió en gachupines de los indios. Guillermo Prieto.

Política de colonización.

La conquista y la colonización se dio en México de forma irregular. La población española se concentró en lugares poblados anteriormente por los indios. Por este motivo, al consumarse la independencia el país estaba muy poblado en algunos lugares y en otros casi desierto.

La política agraria que va a prevalecer durante el periodo que va de 1821-1856, es la de colonización, pues se pensaba en esa época que lo que hacia falta era una mejor distribución de la población, más que un equitativo reparto de la tierra. Así, la legislación se dirigió a promover la colonización del país.

Entre las disposiciones mas relevantes se pueden mencionar las siguientes:

- ***Orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821***, por el que concede a los militares una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de nacimiento o en el que eligiesen para vivir.
- ***Decreto de 4 de marzo de 1823***, expedido por la Junta Nacional Instituyente, promovió la colonización por extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se

- establecieran en el país.
- **Decreto de 14 de octubre de 1823**, por éste se crea la provincia del Istmo y tendría la capital de Tehuantepec. A través de ésta también se beneficiaba a los militares a los extranjeros y habitantes que carecieran de propiedad.
 - **Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824**, ésta ordenaba que se repartiesen los terrenos baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, se prohibió que una sola persona reuniera más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero. Se autorizaba a los estados a legislar sobre la materia y sobre esta base se emitieron leyes particulares.
 - **Ley de Colonización de 6 de abril de 1830**, fue expedida por el congreso, en la que se ordenó se repartiese tierras baldías entre familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándoseles a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.
 - **Reglamento de Colonización de 4 de diciembre de 1846**, expedido por Don Mariano Salas por el que se ordena el reparto de tierras baldías según las medidas coloniales, este reparto tenía la variante de que debía hacerse a título oneroso en subasta pública.
 - **Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854**, expedido por el entonces presidente Santa Ana, nombraba a un agente en Europa a fin de que promoviera la colonización, en esta ocasión se encargó la labor a la Secretaría de Fomento.

La legislación de colonización mencionada tuvo el defecto de no considerar las características de la población rural de México y el gran problema agrario existente, por lo que fueron totalmente ineficaces y agudizaron las desigualdades en el campo.

Desamortización de los bienes de la iglesia.

A partir de su llegada a América las órdenes religiosas comenzaron a adquirir de diversas formas propiedades en todo el territorio nacional. Durante casi tres siglos esto se llegó a convertir en un verdadero problema. La prohibición de transmitir el dominio de las propiedades de la iglesia a través de la venta, provocó que grandes extensiones de tierra, así como de bienes inmuebles se convirtieran en bienes de "manos muertas", y esto aunado a que el estado dejó de percibir ingresos por el cobro de impuestos por esos bienes, dio lugar a las llamadas "leyes de desamortización de los bienes del clero".

Ley de desamortización del 25 de junio de 1856.

Esta ley estableció que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicase a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

La intención de los creadores de esta ley no fue la de despojar a la iglesia de sus cuantiosas riquezas, únicamente pretendieron, según el Prof. Mendieta: "...simplemente cambiar la calidad de estas con objeto de que, en lugar de que estorbaran, como estorbaban, el progreso del país, lo favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias." Sin embargo, resalta esta ley por el impacto que tuvo sobre las comunidades indígenas.

El artículo 25 incapacitaba a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes

raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución y el artículo 3o determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la ley: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida."

Al respecto señala el Prof. Mendieta: "...este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley, la propiedad de los pueblos indios, pues aún cuando el artículo 8o. estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada se dijo de las tierras de repartimiento o comunales.

Para mayor claridad, el artículo II del Reglamento de la ley expedido el 25 de junio de 1856, comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades indígenas."²⁰

La ley de desamortización produjo desastrosas consecuencias para los pueblos indios, personas ajenas a las comunidades se apoderaron de las tierras actuando como denunciante, esto provocó revueltas indígenas en varios puntos del país. Para concluir este episodio conviene apuntar las palabras del Prof. Mendieta: "Las leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población

²⁰ *Idem.* p. 120.

inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no solo para desarrollarla, sino aun para conservarla."²¹

Cabe apuntar, en relación con esta última idea del Prof. Mendieta, que es precisamente bajo esa concepción de incapacidad de los pueblos indios para aprovechar sus recursos, que se han cometido todas las injusticias posibles a lo largo de más de quinientos años, por lo que, no es lo más recomendable continuar negando la existencia del otro, de los otros, los que no necesariamente deben seguir los derroteros de "desarrollo" planteados por la cultura occidental.

La interpretación tradicional de la desamortización de las tierras comunales en México para el periodo 1856-1911, es que la Ley Lerdo, al destruir la estructura comunal de los pueblos indígenas los expuso a la voracidad de hacendados y especuladores, quienes tomaron ventaja de la ignorancia y la debilidad de los indios para adueñarse de sus propiedades.

Sin embargo, hay otras interpretaciones en el sentido de que la pretensión de repartir las tierras comunales entre los propios comuneros estaba fundada en la creencia de que esa forma de propiedad era una de las causas del atraso de los pueblos indios, junto con sus prácticas y costumbres que los hacían diferentes en una época en que el individualismo ganaba terreno, además de que se creía que la protección a las tierras comunales era una forma de fomentar el paternalismo y el tutelaje al que estaban sujetos los indios; esa era la opinión plasmada en las memorias del estado de Guanajuato 1824-1825. La memoria denunció los privilegios que la corona había concedido "maquiavelicamente" a los indios y proponía un tratamiento igual para todos los ciudadanos

²¹ *Idem.* p. 126.

" Abolidos los privilegios de los indios se verá muy pronto tomar otro aspecto a los pueblos, porque concurrirán a ellos toda clase de personas con el transcurso del tiempo: no habrá más distinciones que repugnan al verdadero liberal : sus posesiones se mejorarán por el ejemplo: detestarán muy luego esas preocupaciones fanáticas que los hacen ser el juguete de la avaricia, y en fin, se encontrará no muy tarde la patria con hijos que le llenen de gloria, cuando ahora sólo causan tristeza y desconsuelo " 22

Durante el siglo XIX liberales y conservadores debatieron sin descanso el problema indígena; los conservadores abogaban por un regreso a la política colonial, mientras las proposiciones de los liberales iban desde ciertas medidas extremadamente severas, hasta una aceptación de la política aplicada desde la independencia. Atraer colonos europeos como medio para civilizar al indígena a través de la fusión de razas, era lo que recomendaba en 1848 El Monitor y, José María Luis Mora. El debate continuó sobre esas bases muchos años, pero los liberales empezaron poco a poco a descubrir en la posesión de tierras comunales, la raíz del problema de la separación de las razas²³, para finalmente pronunciarse en contra de la propiedad comunal de las tierras.

La política que siguió el gobierno de Juárez no varió mucho esta situación y apoyó estrechamente las medidas jurídicas de Lerdo que ordenaban la división de todas las propiedades comunales con excepción de las que pudieran caer claramente en lo previsto por el artículo octavo. La forma de la legislación fiscal es muy significativa porque revela que la política atribuida con frecuencia al régimen de Díaz hacia 1889 o, 1890, en realidad fue iniciada mucho antes, y que existe una continuidad en la política de desamortización de las comunidades indígenas durante toda la época que va de 1856-

²² Donald J. Frazer. *Desamortización en las Comunidades Indígenas*. Artículo incluido en el libro: *Los pueblos Indios y las Comunidades*. Editado por el Colegio de México. México 1991. p. 223-224.

²³ *Idem*

1911

Desde el punto de vista marxista, el Prof. Adolfo Gilly opina en relación con el régimen de Juárez: "El programa liberal significaba la organización del desarrollo burgués del país...La ley (de desamortización de 1856) pretendía crear una clase de pequeños propietarios agrarios, pues iba dirigida no sólo a en circulación en el mercado las tierras del clero, sino también las de las comunidades indias, liquidando la antigua estructura de la propiedad comunal." Y las consecuencias de las leyes del régimen de Juárez fueron: "... el resultado de las leyes de Reforma no fue el surgimiento de una nueva clase de pequeños agricultores propietarios, que no puede ser creada por ley, sino una nueva concentración latifundista de la propiedad agraria."

"Esta fue la forma atrasada de penetración capitalista en el campo mexicano durante toda la época de la dictadura de Porfirio Díaz, cuyo mandato se inicia en 1876 y duró, con sucesivas reelecciones, hasta el estallido de la revolución en 1910."

La reforma Agraria planteada por la Revolución Mexicana.

Por eso fue allí, donde las masas campesinas tenían su forma de organización tradicional, donde surgió el programa de la revolución y surgió el dirigente político-campesino, Emiliano Zapata. Fueron los pueblos organizados quienes crearon a ambos. Adolfo Gilly.

Durante todo el régimen de Porfirio Díaz, las haciendas habían crecido devorando las tierras de los pueblos y englobando en sus seno a los mismos pueblos.

En 1910, las haciendas abarcaban el 81 % de todas las comunidades habitadas de México. Especialmente en el norte y en el extremo sur, las haciendas absorbían del 80% al 95% de los pueblos. En los estados del centro de la República, en cambio, había una preponderancia mucho más marcada de los pueblos indios: en Hidalgo, el 20.7 % vivían en hacienda; en Morelos, el 23.7; en México, el 16.8%; en Oaxaca, el 14.5%; en Puebla, el 20.1%; en Tlaxcala, el 32.2%; en Veracruz, el 24 %.

En total, había en el país menos de 13,000 pueblos libres contra cerca de 57,000 en las haciendas.²⁴ Ante la concentración de la tierra, el descontento se manifestaba ya en diferentes niveles.

La revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político; en apariencia se trataba sólo de la sucesión presidencial; pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales que obedecía, a su vez, a la pésima distribución de la tierra.

²⁴ Adolfo Gilly, "La Revolución Interrumpida". Editorial Caballito. México 1988. Vigésima quinta edición p. 25

Los campesinos mexicanos, los pueblos indígenas han contado a lo largo de siglos de formas propias de organización, tradición heredada por los pueblos habitantes del México prehispánico, estas formas de organización - señala Gilly- no habían sido destruidas por el capitalismo. " En la vida social, en la relación antagónica de los pueblos libres con la sociedad burguesa representada por las haciendas y los hacendados, los campesinos sintieron y vieron la división de la burguesía. Resistieron movidos por la defensa de sus tierras, de sus costumbres, de sus relaciones sociales comunales subsistentes en los pueblos libres o subsistentes aún en la memoria colectiva allí donde las haciendas habían arrebatado las tierras en las décadas últimas."²⁵

Algunos caudillos revolucionarios plantearon el problema agrario como prioritario, incluyéndolo en sus manifiestos, otros que no lo habían considerado, se vieron obligados a hacerlo ante la fuerza avasalladora de las masas.

No todos los planteamientos revolucionarios en materia agraria fueron retomados por la legislación al triunfo de la revolución, sin embargo, resulta necesario conocer las ideas principales de los impulsores de la rebelión.

²⁵ " Para resistir, los campesinos acudieron a esa forma de organización. No tenían otra, ni partido, ni sindicato, ni dirección obrera. Tenían voluntad de resistir y de pelear, templada en siglos de combates para subsistir ... Allí donde aún se mantenía la organización comunal sobre todo en el centro del país, los campesinos la utilizaron y la convirtieron empírica, pero seguramente en el centro político de toda la guerra campesina mexicana de 1910 a 1920." Adolfo Gilly.

Emiliano Zapata

**El buen Emiliano que amaba
a los pobres,
quiso darles libertad,
por eso los indios de todos los pueblos
con él se fueron a luchar.
Jiguerito mansueto de las cumbres soberano,
mira en que forma tan triste ultimaron a
Emiliano.
Cayó del caballo el jefe Zapata
y también sus asistentes, así en Chimaneca
perdieron la vida un puñado de valientes.
Arroyito revoltoso que te ha dicho aquel ciavel,
dice que no ha muerto el Jefe que Zapata
ha de volver.**

El zapatismo fue la expresión más concentrada de la irrupción nacional de las masas campesinas.

El pueblo de Zapata había reivindicado sus tierras durante casi tres siglos, pues fue dotado por una merced real de 1607, siendo despojados por las haciendas a lo largo de trescientos años.

En 1910 Zapata decide tomar el asunto en sus manos y, por su cuenta, ocupa y reparte las tierras. Díaz ordena a la sucesión del hacendado Alonso devolver las tierras a Anenecuilco. En diciembre de 1910, Zapata derriba tecorrales y realiza un segundo reparto de tierras, al que se unen los vecinos de Moyotepec y Villa de Ayala.²⁶

Previendo que las nubes del horizonte eran presagio de cataclismo social, Vivanco abandona el distrito, no sin antes festejar con Zapata la reivindicación de Anenecuilco.

²⁶ Krauze Enrique. "Emiliano Zapata. El amor por la tierra." México 1989. Fondo de Cultura Económica. Serie: Biografías del poder, número 3. p. 15

Tres siglos después de su expedición, la merced del Virrey Luis de Velasco, comenzaba a surtir efecto.²⁷

Según el Prof. Mendieta y Nuñez, fue Zapata quien expresó en el Plan de Ayala de una manera concreta el pensamiento de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria.

El Plan de Ayala fue expedido el 28 de noviembre de 1911 y en la parte relativa a las tierras de los pueblos dice:

"6. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria, o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, la tierra, montes y aguas; por esa causa se expropiará, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos."

²⁷ *Ibid.*, pag. 28

FALLA DE ORIGEN

Ley del seis de enero de 1915.

Los puntos esenciales de la ley son los siguientes: Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los estados en contravención de lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856. Declara nulas todas las composiciones, concepciones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir de del 1o de diciembre de 1870.

Por último, declara nulos los apeos y deslindes realizados por las compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el mismo período, antes indicado, así con ello se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. También a través de ésta ley se crea la Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria, por cada entidad federativa o territorio de la República. Dicha ley fue promulgada por Carranza en medio aún de la lucha armada, por tanto su aplicación estuvo sujeta a los vaivenes de las intrigas políticas. Las restituciones de tierras que se hicieron al amparo de ella no resolvieron el problema, puesto que tenían el carácter de provisional, lo que dejaba en estado de indefensión a los pueblos ante el eventual cambio en la correlación de fuerzas revolucionarias.

La ley carrancista dice "que no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes; sino solamente de dar tierra, a la población rural miserable que hoy carece de ella", y agrega que "es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida de pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad...".

Al respecto señala el Prof. Adolfo Gilly: "por supuesto, esas limitaciones no existieron en la práctica y la reforma agraria carrancista resultó al cabo de poco tiempo una vasta operación de cambio de manos de la propiedad agraria de la vieja oligarquía porfiriana a la nueva burguesía de los generales constitucionalistas."²⁸

Efectivamente, al autorizar la ley que las solicitudes de tierras se hicieran a los generales, esto fue el punto de apoyo para que se crearan los nuevos latifundistas, pues los generales, oficiales funcionarios y políticos revolucionarios fueron los más beneficiados por la reforma agraria y - señala Gilly - se enriquecieron con una voracidad comparable a la de la burguesía de la gran revolución francesa."

No obstante lo anterior, la ley fue una verdadera conquista o concesión, de las masas revolucionarias, concesión a la que se había negado tenazmente Carranza desde el Plan de Guadalupe, hasta el pacto de Torreón. Y en ese sentido - finaliza el Maestro Gilly - era un triunfo histórico de las masas, aunque después les fueran escamoteados sus principales frutos. Esto no dejaron de verlo zapatistas y villistas. Fue por un lado un estímulo indirecto para la radicalización del reparto agrario que llevo a cabo el zapatismo en Morelos.

Por el otro, Martín Luis Guzmán atribuye a Villa estas verosímiles palabras al conocer la ley agraria y la ley de divorcio dictadas por Carranza: "Muy bien, señor, quienquiera que publique dichas leyes, el pueblo se beneficiará de ellas"²⁹

²⁸ Gilly Adolfo. "La Revolución Interrumpida." México 1991. Editorial Caballito.

²⁹ *Idem*

Artículo 27 en la Constitución de 1917.

"La Constitución mexicana de 1917 no fue ajena a las nuevas ideas sobre la propiedad, dándole un carácter profundamente social que posibilitó al Estado a imponer a la propiedad privada, y desde luego a la social, limitaciones y deberes que le permitan cumplir con los fines individuales y sociales que de acuerdo a esta moderna concepción debe tener la propiedad."³⁰

En el artículo 27 de la Constitución de 1917 se retomó la ley del 6 de enero de 1915, en relación con la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados de ellas. Sin embargo esto no mejoró en mucho a los pueblos indígenas, pues sólo se considera necesario devolverles sus tierras, no así recuperar sus culturas y mucho menos reconocer sus formas organizativas y de gobierno.

Diversas disposiciones nivel constitucional y reglamentario han regido en nuestro país durante 79 años en materia agraria. En el proceso de reforma agraria, es preciso hacer la diferencia entre la dotación de tierras y la restitución a los pueblos que hubiesen sido despojados de ellas por alguna circunstancia y que tuvieren títulos que acreditaran su legítimo derecho a ellas. Sin embargo, existen grupos indígenas que no obtuvieron un título por sus tierras y su derecho es mucho más antiguo, pues se remonta a la época en que los españoles aun no llegaban a continente americano. Y es a ellos, paradójicamente a quienes mayores trabas se les han puesto para devolverles sus tierras.

Finalmente durante más de setenta años el país ha vivido un proceso de reforma agraria

³⁰Ruiz Massieu, Mario. "Derecho Agrario Revolucionario." Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1987.p 210

basado en la legislación surgida a partir de la revolución; según datos del INEGI se han dotado a aproximadamente 28,000 núcleos agrarios, entre ejidos y nuevos centros de población ejidal, mientras que se han reconocido y titulado a aproximadamente 3,000 comunidades agrarias.

Las cantidades de tierra repartida y su calidad han variado según la política seguida cada sexenio y la respectiva voluntad de cada presidente de la República el cual, obedeciendo a la cultura presidencialista instaurada al triunfo de la revolución, se convirtió en la máxima autoridad agraria. El Presidente Lázaro Cárdenas repartió miles y miles de hectáreas mientras que otros como Manuel Ávila Camacho fueron más cautelosos; y por décadas se repartieron sólo tierras de mala calidad y poco a poco se fue incrementando el rezago agrario que hasta la fecha es un lastre para nuestro país.

CAPÍTULO SEGUNDO.

Las comunidades indígenas en las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional

La modificación al artículo 27 constitucional.

Las reformas de que fue objeto el artículo 27 constitucional en 1992 han sido ampliamente discutidas en diversos ámbitos puesto que al campo en México le aquejan, no sólo problemas jurídicos sino también económicos, sociales y políticos. En el campo, lo jurídico no responde más a la realidad. El marco legal quedó desfasado por los cambios económicos políticos existentes en el país y en el mundo.

De entre las implicaciones políticas que se han mencionado respecto de la reforma están aquellas que se refieren a las negociaciones del tratado trilateral de libre comercio (TLC) con Canadá y los EU, al respecto se ha dicho que ha abierto la posibilidad de que el inversionista extranjero cuente con la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra para estar en condiciones de traer sus capitales al campo mexicano.

La historia

A finales de 1991, el Presidente de la República promovió reformas al artículo 27 constitucional, éstas fueron calificadas de históricas por su importancia y trascendencia. El objetivo general de las mismas fue (según la iniciativa) dar la base jurídica para lograr la capitalización del campo; la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas y la seguridad en la tenencia de la tierra buscando con ello aumentar el nivel de vida de la gente del campo y la productividad³¹

Desde el punto de vista económico, tanto los que apoyaron la reforma como los que se opusieron, coincidieron en señalar la urgente necesidad de brindar al campo mexicano una salida a los graves problemas que ha sufrido por generaciones (léase descapitalización, ineficiencia, emigración a las ciudades), sin embargo, las contradicciones surgieron en los mecanismos propuestos por el ejecutivo federal para superar tales conflictos.

Las reformas fueron objeto de severas críticas por parte de los sectores involucrados con el campo en México, e incluso a nivel internacional la prensa las maneja como las más revolucionarias en México en los últimos tiempos³²

³¹ Conferencia presentada por el Lic. Carlos Sempé, el día 21 de mayo de 1992, en el primer curso propedéutico para abogados agrarios y visitantes de la Procuraduría Agraria. "Pequeña propiedad y propiedad rural de sociedades mercantiles"

³² "La reforma agraria ha golpeado el corazón de la sociedad mexicana, dijo el diario británico *Financial Times* y afirma que la Reforma anunciada por el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari es considerada incluso, por personas de la oposición como la más revolucionaria de las medidas dictadas" Ansa Londres 12 de Noviembre. La Jornada 13 de Noviembre de 1991.

Las reformas al 27 constitucional forman parte del proyecto económico impulsado durante el sexenio salinista casi sin oposición en la legislatura, aunque con mucho descontento social, que se manifestó desde el principio en las elecciones federales de 1988.

A través de la reforma se apostó a que la entrada de capitales al campo se agilizaría una vez que no existiera la inseguridad de una posible afectación a la propiedad privada y para ello se concluyó el reparto agrario, este fue a su vez uno de los puntos más polémicos de la modificación. Se pensó que la entrada de capitales desplegaría las relaciones mercantiles en el campo, que sería el motor de la reactivación económica y esto sin duda ha impactado favorablemente a algunos sectores del agro que están en posibilidad de recibir inversiones, hacer más versátiles las formas de asociación, cuentan con recursos naturales y acceso a financiamiento. Aunque habría que considerar que el capital ya había entrado al campo, con anterioridad a las reformas al artículo 27.

La reforma al 27 constitucional, forma parte del proyecto salinista anunciado en los cinco puntos de su discurso de toma de protesta como presidente de la Nación, de la carencia de legitimidad, se transitó durante tres años, a una aparente calma y ficticio control de la inflación, aunque la pérdida del poder adquisitivo del salario no ha logrado ninguna recuperación desde su estrepitosa caída a principios de los 80's, en ese marco, es que se da la reforma al artículo 27 y la creación de la nueva ley agraria.

En el sector agrario las reformas al artículo 27 constitucional estuvieron encaminadas a permitir la inversión privada en el sector social agrario y con esto, inyectar una nueva dinámica de producción basada en la rentabilidad de las tierras de ejidos y comunidades.

La modificación al artículo 27 no ha detenido la migración de campesinos hacia los EU, es aún evidente el ausentismo de los ejidatarios en estados como Michoacán, Jalisco, Guerrero, Baja California entre otros. Ya señalaba el investigador Adolfo Zinser en 1991 "la modificación al 27 provocará un incremento en la emigración de campesinos hacia los EU, los que permanezcan en el país, se convertirán en peones y aumentará el acaparamiento de la tierra, lo anterior son sólo algunos de los costos sociales que tendrá la reestructuración del agro mexicano", también agregó que, con la restitución de los derechos agrarios individuales, habrá una reorganización de la propiedad de la tierra, pues quien no tenga posibilidad de retener su parcela, podrá venderla y ésta es una vía en la que se encuentran muchos campesinos."³³

A dos años de la puesta en marcha de la novedosa legislación agraria la falta de inversión es aún evidente, y la que se llega a dar escasamente, se localiza en el sector más productivo tradicionalmente: el norte del país y, en el resto únicamente en las tierras de riego.

Como señala Eduardo Montes "Ya vivimos en el capitalismo salvaje. Y la línea de resistencia de la sociedad y sus organismos, parece ser sólo a falta de una propuesta alternativa global, la lucha por la justicia, por una distribución menos injusta de la riqueza, de los nuevos valores producidos, así como por la democracia que abra sus puertas a la sociedad para participar en las decisiones sobre el rumbo del país."³⁴

³³ Zinser Adolfo. "Conferencia Internacional sobre la Integración Económica, Políticas Migratorias y Derechos Humanos en América del Norte". La Jornada 16 de noviembre de 1991.

³⁴ Montes Eduardo. "Democracia y justicia Social". La Jornada 30 de noviembre de 1991.

Contenidos de la Reforma.

Los aspectos que se respetaron en el 27 constitucional, son los siguientes:

- 1.- La propiedad originaria de la Nación de todo el territorio nacional.
- 2.-El derecho de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- 3.-El dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de todas las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Y todo lo señalado en el cuarto párrafo del 27.
- 4.-Permanece sin cambios el párrafo quinto, en relación con la propiedad de la Nación de las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- 5.-El dominio de la Nación sobre lo ya mencionado es inalienable e imprescriptible.
- 6.-La expropiación por causas de utilidad pública.
- 7.-El aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía.

8.-La soberanía de la Nación en la zona económica exclusiva.

9.-Los límites de la pequeña propiedad. Y se agregó el límite a la pequeña propiedad forestal.

10.-El carácter federal de los conflictos en materia agraria.

Para las comunidades indígenas al parecer el panorama continúa siendo el mismo, a pesar de las reformas, pues las tierras comunales continúan siendo inembargables, imprescriptibles e inalienables, esta situación puede tener su origen en lo siguiente: primero el número de comunidades alcanza apenas las tres mil, contra los casi veintiocho mil de ejidos en todo el país, y segundo que la reforma está dirigida a los sectores con mayores posibilidades de producción, dejando de lado que las comunidades indígenas y mestizas, ocupan, por ejemplo, el 70 % de los recursos forestales del país (tropicales y templados). Por ello, resulta inexplicable que en la reforma no se haya puesto énfasis en este sector tan representativo de tierras rentables.

Por su parte, el entonces presidente Lic. Carlos Salinas expresaba el 17 de agosto de 1989 en Cancuc, Chiapas:

" Existen rezagos centenarios y otras carencias acumuladas a lo largo del tiempo, en que por imposibilidad del Estado Nacional, el predominio de intereses locales o la presencia de condiciones adversas de la naturaleza propiciaron marginación y han colocado a amplios grupos de las comunidades indígenas en condiciones de desigualdad y de injusticia respecto a otros grupos de la sociedad.

Hemos heredado una deuda histórica con ustedes, tenemos que asumirla como Nación y como Estado. Por ello, manifestamos la voluntad política para irla redimiendo.

Somos conscientes del aporte de los pueblos indígenas a la formación de la nación, así como de su duro y cotidiano sacrificio para mantener en la actualidad nuestra independencia y soberanía. Admitimos las diferencias que se expresan en lenguas, culturas, conocimientos y tradiciones, que nos enriquecen a todos y hacen más profundas todavía las hondas raíces de nuestro nacionalismo.

Reconocemos asimismo, los rezagos, desigualdades e injusticias históricas que se manifiestan en la actualidad para los indígenas. Dedicaremos recursos en la medida de las posibilidades para superarlas "

Por otro lado, el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, destacan los siguientes aspectos:

En relación con los recursos de los pueblos indígenas:

" La presencia de esos recursos y de los conocimientos para aprovecharlos y desarrollarlos constituye una firme base para el desarrollo de los pueblos indígenas en su propio territorio y conforme a sus tradiciones productivas. La actualización de este potencial poco aprovechado - distante del conservacionismo estático o de la introducción acrítica de tecnologías externas capaz de promover el desarrollo en armonía con el ambiente natural - debe ser objetivo prioritario de la acción indigenista. "

En relación con la tenencia de la tierra.

" La relación entre los pueblos indígenas y el territorio está medida 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. Una proporción muy importante pero indeterminada de los bienes comunales titulados, benefician efectivamente a las comunidades indígenas.

Además, existe un número indeterminado de ejidos que dotan 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. 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 por amparos agrarios, por propietarios no indígenas. A la invasión de hecho se agrega la pérdida de territorio por arrendamientos, aparcerías y medianías, que entregan la tierra a agentes externos a la comunidades. En algunos casos se ha presentado el abandono de tierras que se encuentran en conflicto con particulares o con comunidades limitrofes. La suma de esto y otros factores determina que el minifundismo, entendido como la insuficiencia de tierra para obtener de su cultivo los satisfactores culturalmente consagrados como necesarios sea 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 conflictos 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 en dos niveles. El primero se refiere a la ausencia de una reglamentación de la comunidad indígena como una forma específica de propiedad de la tierra. En la práctica ésta se ha subsanado asimilando a la comunidad con la propiedad ejidal (o en todo caso, asimilando comunidad indígena con comunidad mestiza). La asimilación no está libre de problemas. El reconocimiento de la pequeña propiedad dentro de los límites de la comunidad han impedido la ejecución de resoluciones presidenciales, ya que propició la interposición de amparos. Por otra parte, el derecho de las comunidades para definir el uso y la distribución de su tierra no ha sido regulado, por lo que carece de sanción y reconocimiento formal. 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.

En otro nivel debe señalarse la imperfección y el retraso con que se han aplicado las normas vigentes entre las comunidades indígenas. La mayoría de los núcleos indígenas existentes, ejidos o comunidades, carecen de la documentación necesaria; las resoluciones presidenciales no han sido cabalmente ejecutadas; existe imprecisión y sobreposición en los linderos; casi no se han expedido certificados ejidales; 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.

Finalmente se decía: "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 de sus demandas. 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 respecto a la voluntad de las comunidades y con su activa participación."³⁵

Todo lo presentado anteriormente fue la base más importante para que dentro de las modificaciones al artículo 27 constitucional se incluyera la creación de una Institución de Procuración de Justicia Agraria : la Procuraduría Agraria. Esta nació como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con carácter de servicio social, y con la firme intención de "crear una nueva cultura agraria". Ideología impulsada por su entonces titular, el Dr. Arturo Warman Gryj. Sin embargo, las comunidades indígenas no resultaron muy beneficiadas, puesto que apenas si se logró incluir en la actual Ley Agraria

³⁵ Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas . 1991-1994. p. 20,21 y 22.

algunas disposiciones que confirmaron las que ya existían en la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria.

Las puntos modificados en el artículo 27 son los siguientes:

- ♦ Se señala el fin del reparto agrario.
- ♦ Se busca alcanzar mayor justicia agraria con la implantación de tribunales agrarios y de una institución de procuración de justicia.
- ♦ Se pretende proteger a ejidos y comunidades elevándolos a rango constitucional y.
- ♦ Se elimina la prohibición a las corporaciones mercantiles de poseer o administrar bienes rústicos.

En el Diario Oficial de la Federación del día 6 de enero de 1992 se publicó el decreto por el que se reforma el artículo 27 constitucional. Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII, se adicionan los párrafos segundo y tercero y la fracción XIX, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI.

En el párrafo tercero se cambia el término de propiedad agrícola de explotación por el de pequeña propiedad rural y se enumeran una serie de actividades : fomento a la agricultura, a la ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas del medio rural. También se suprimió la creación de los nuevos centros de población agrícola en virtud de que dieron por concluido el reparto agrario.

Es muy importante señalar que desaparece la última parte del párrafo tercero en la que se establecían las acciones de dotación y ampliación de tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas.

En la fracción IV se establecía la prohibición a las sociedades mercantiles de adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Se les permitía constituirse para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no fuera agrícola.

En el nuevo texto de la fracción IV se señala que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

Asimismo, se establece el límite de veinticinco veces los límites, a su vez, de la pequeña propiedad establecidos en la fracción XV, dejando a la ley reglamentaria la regulación de la estructura del capital y el número de socios (no así el máximo), a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. También se deja para la ley reglamentaria las condiciones para la participación de los extranjeros en dichas sociedades.

La eliminación de la prohibición a las sociedades mercantiles para tener en propiedad bienes rústicos constituye uno de los puntos más criticados de la reforma, se ha argumentado que dicha posibilidad da pie para que la tierra se convierta en una mercancía más que entrará en el mercado y la especulación comercial; aunado además a la autorización de la participación extranjera la que pone en riesgo la soberanía nacional, (según los inconformes con la reforma), y fue una de las mayores exigencias para la firma

del Tratado Trilateral de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos.

En la fracción VI se eliminó la prohibición a las corporaciones civiles que quedaban excluidas de las contenidas en las fracciones III, IV y V (instituciones de beneficencia pública o privada, las sociedades comerciales por acciones y los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito) para adquirir, administrar o poseer bienes rústicos.

En la fracción VII se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

En el texto anterior de dicha fracción se señalaba que los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, tenían la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecían o que les hubieren sido restituidas. Se establecía también la jurisdicción federal para todas las controversias que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. Dicha jurisdicción se traslado a la fracción XIX del mismo artículo 27.

Se establecía también que el ejecutivo federal era la máxima autoridad en materia agraria, teniendo sus resoluciones fuerza de irrevocables, aunque las partes estaban en la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial.

La fracción VII que fue reformada completamente consigna, ahora, la facultad para el ejidatario o comunero de adquirir el dominio pleno. Por ello, esta es una de las cuestiones más delicadas de las modificaciones al 27, así se estableció que : " La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela..." y más adelante en el mismo párrafo de la fracción VII : "...igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley."

Es decir, se está dando al campesino ejidatario o comunero la posibilidad del dominio sobre su parcela para estar en la libertad de vender, rentar o asociarse para hacer producir la tierra.

En esta fracción también se brinda a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de asociarse entre sí, con terceros o, con el Estado, es decir deja abierta la posibilidad para el ingreso de capitales al campo a través de cualquier medio de asociación.

Se establece la máxima autoridad en el ejido : " la asamblea general de ejidatarios o comuneros ", es decir, se pone punto final a la enorme injerencia que por muchos años había tenido el Estado en los asuntos internos de los núcleos de población. Se pretendió convencer a la opinión pública que los campesinos no venderán sus parcelas y que ahora se van a asociar y comenzarán a ser productivos. Sin embargo, por otro lado se ofrecieron estímulos fiscales al exentar del pago de impuestos en la primer enajenación de

una parcela, como un atractivo para la venta.

Se ha hablado mucho de que no volverán los latifundios a nuestro país, lo que no se explica es que existan ahora aunque sean ilegales. Las prácticas encubiertas han existido siempre y los latifundios no son la excepción.

La experiencia en nuestro país ha demostrado que no es suficiente establecer prohibiciones o derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando no están dadas las condiciones económicas, políticas y sociales para hacer cumplir tales disposiciones, ejemplos claros lo constituyen los derechos a huelga, a la vivienda, al trabajo, al sufragio efectivo, por mencionar algunos, así no es comprensible que después de más de setenta años de pregonar la inexistencia de los latifundios, se incluya en la constitución la prohibición para constituir latifundios, cuando en la realidad existen y no se hace gran cosa por fraccionarlos, ya que se encuentran en juego muchos intereses económicos y políticos. Incluso hay quienes hablan de que en caso de existir los latifundios estos serán "modernos y productivos", pues es lo que requiere el país en estos momentos, sin embargo, no hay que perder de vista quién se lleva las ganancias en un enorme latifundio de café en el Soconusco, y quienes los que permanecen marginados y en condiciones cada vez más alarmantes de pobreza.

En cuanto a las fracciones VIII y IX no hubo modificaciones y, si en cambio fueron derogadas las fracciones X- XIV y XVI, en las que se señalaba el procedimiento de dotación de tierras.

En la fracción XV se señalan los límites de la pequeña propiedad, se agregó el límite

también de la pequeña propiedad forestal.

En la fracción XVII se faculta a los congresos locales la expedición de leyes para el fraccionamiento de superficies que excedan los límites de la pequeña propiedad, para ello se da un plazo a los propietarios de un año para que enajenen el excedente, en caso de no hacerlo se hará en pública almoneda.

La fracción XVIII señala que son revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

La fracción XIX incluye el tema de la jurisdicción federal, así como la creación de dos nuevas instituciones en el ámbito agrario: tribunales agrarios dotados de autonomía para la pronta y expedita impartición de justicia agraria y, por otro lado, la Procuraduría Agraria, un organismo de servicio social encargada de la asesoría y defensa de los derechos de los sujetos agrarios, así como la vigilante del cumplimiento de las leyes agrarias.

Finalmente en los artículos transitorios del decreto de reformas y adiciones al artículo 27 constitucional se estableció que la Secretaría de la Reforma Agraria continuaría desahogando los asuntos que se estuvieran tramitando al momento de entrar en vigor las modificaciones, constituyéndose éste en el rezago agrario. Los expedientes deben ser puestos en estado de resolución y finalmente turnados al tribunal agrario correspondiente

para que éstos, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva.

En el texto constitucional las reformas quedaron enunciadas de manera muy general y esto dejó un amplio margen a la ley reglamentaria y a la interpretación; así existen numerosas lagunas en la Ley Agraria que, aún a dos años de su publicación no es posible resolver.

Conceptualización de la comunidad

La Procuraduría Agraria, creada a partir de la reforma al artículo 27 tiene, entre una de sus funciones, la de coadyuvar para la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, por ello, se ha impulsado a lo largo de dos años, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), el cual tiene como fundamento el artículo 56 de la Ley Agraria Vigente y su respectivo reglamento.

Las disposiciones en relación con los ejidos permiten aplicar aparentemente sin ninguna dificultad el citado programa, sin embargo, tratándose de las comunidades, su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible no permite la regularización de una forma tan llana, toda vez que la esencia de la comunidad es la propiedad en colectivo de la tierra, y la regularización planteada por el Procede implica de alguna forma la individualización del derecho de un ejidatario en el núcleo de población. Por ello, la Procuraduría Agraria ha desarrollado investigaciones relativas a las comunidades con el objeto de promover algún programa de regularización de la tenencia de la tierra en las mismas, sin atentar contra su organización y conformación, jurídica y social. A continuación presento las conclusiones elaboradas por la Dirección de Apoyo y Cobertura Territorial del Procede de la Procuraduría Agraria, en relación con las comunidades.

a) Definiciones sociológicas.

El vocablo comunidad se utiliza con variados y múltiples significados. Este uso habitual hace que cualquier conjunto que comparta determinadas características sea considerado como comunidad. Entre las definiciones sociológicas que se refieren a la comunidad

encontramos que:

1. El término comunidad es utilizado como sinónimo de localidad rural e implica tamaño pequeño, poca complejidad y con frecuencia atraso, subdesarrollo y hasta barbarie. Este uso se origina de manera directa en el trabajo de Robert Redfield.

Redfiel considera que la comunidad está en función: de su tamaño pequeño ya que permite y requiere de una relación interpersonal directa entre todos los habitantes; de la poca complejidad en la estructura económica y social que otorga homogeneidad a sus integrantes, de la claridad evidente con que se establecen los límites y las fronteras del conjunto y del alto grado de autosuficiencia en la provisión de las necesidades de sus integrantes. La pequeña comunidad debe analizarse como una totalidad que constituye una forma integral de vida y de cultura.

2. Los científicos sociales, en particular los antropólogos, hablan de comunidades en su jerga técnica, cuando se están refiriendo simplemente a las localidades y los asentamientos humanos corresidenciales en el medio rural.

En la década de los años setenta, cuando se propuso y se promovió internacionalmente el modelo para el desarrollo de la comunidad, que intentaba tratar a las localidades rurales, se fortaleció la identidad entre los conceptos de localidad rural y de comunidad hasta confundirse.

3. La comunidad es un conjunto social orgánico y originario opuesto a la "sociedad". La comunidad es el tipo de asociación en el que predomina la voluntad natural.

4. La comunidad es considerada como un subgrupo que cuenta con muchas de las características de la sociedad en pequeña escala y con intereses comunes menos amplios y coordinados.

5. Implícito en el concepto de comunidad encontramos un área territorial y un grado considerable de conocimiento y contacto interpersonal y cierta cohesión que la separa de los grupos vecinos. La comunidad disfruta de una autosuficiencia más limitada que la sociedad pero dentro de dichos límites existe una asociación más íntima y una simpatía más profunda. En ella puede darse cierto nexo especial de unidad como es la raza, el origen nacional o la afiliación religiosa.

6. La comunidad de aldea se define como aquella integrada por las familias y sus viviendas, por la tierra, de propiedad privada en forma de lotes que se extienden por diversos sitios y por la propiedad comunal. El conjunto de esta zona tiene límites precisos y posee funcionarios e instituciones para su gobierno pero se trata de una unidad socioeconómica más que política.

7. La organización en la comunidad implica el procedimiento por el cual las personas que viven en un área geográfica determinada erigen centros comunes de interés y de actividad y actúan conjuntamente en los principales aspectos de la vida.

8. La comunidad rural puede ser definida como un área de asociación de presencia mayor que una vecindad, en ella la mayoría de la gente utiliza el conjunto de los servicios sociales, económicos, docentes, religiosos, etc. que son necesarios para su vida colectiva y en la que existe un acuerdo general sobre las actitudes y los comportamientos básicos.

9. La comunalidad implica un comportamiento resultado de la dinámica de instancias reproductoras de la organización ancestral y actual de los indígenas, y que descansa en el trabajo; el trabajo para la decisión, (asamblea) para la coordinación, (cargo) para la construcción, (tequio) para el goce (fiesta).

10. Las comunidades rurales son sistemas sociales relativamente sencillos con patrones de vida íntimos y duraderos y economía de subsistencia.

11. Se señala que en la literatura sociológica existen muchas definiciones de comunidad y muchos usos para el vocablo, pero que en el fondo del significado común, la comunidad implica la existencia de intereses comunes entre personas que residen en la misma zona.

Por otra parte se señala que cada comunidad posee una historia de desarrollo compartida únicamente por sus miembros. Pueden existir en ella valores locales y otras normas únicas, algunas de las cuales puedan ser consideradas desagradables y aún inmorales a los extraños.

12. Las comunidades presentan tendencias endogámicas, comparten un universo simbólico ritual y sus unidades sociales componentes son grupos domésticos.

b) Definiciones agrarias.

La comunidad es en México una figura legal para la tenencia de la tierra, y es en ese sentido que se utiliza con referencia al medio rural. La comunidad y el ejido son las dos formas de propiedad social sobre la tierra establecidas en la constitución mexicana de 1917.

En la propiedad social, la comunidad es la forma de tenencia de la tierra excepcional. La desproporción entre las modalidades ejidales y comunales de la tenencia de la tierra se explica, por las dificultades que implicaba documentar la propiedad histórica y su despojo.

Hasta antes de la reforma al artículo 27 constitucional, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992; la comunidad y el ejido compartían sus características teóricas básicas, en ambos casos se trataba de propiedades otorgadas a colectividades que compartían características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria las diferencias entre el ejido y la comunidad eran poco claras y se referían principalmente a acciones agrarias para la obtención de la tierra y a las formas de administración.

Esta falta de claridad se extendió a la doctrina. En los textos de derecho agrario correspondientes al periodo anterior a la reforma se detecta una falta de análisis de la comunidad agraria como tenencia distinta al ejido.

En el marco de la reforma agraria, el establecimiento legal de la comunidad se originaba, por las acciones de reconocimiento y titulación de bienes comunales y por la de restitución. La primera correspondía a los casos en los que las autoridades reconocían que el uso de la tierra era comunal, y la segunda a la restitución de una propiedad histórica de la que se apropiaron particulares.

Para lograr la restitución es necesario acreditar con documentos la propiedad - siempre de origen colonial - y su despojo iniciado desde la colonia. La restitución representaba el conocimiento de un derecho histórico que fortalecía la autonomía e independencia de los poseedores.

Las comunidades registradas o que persisten de hecho, se concentran en las regiones indígenas del país. Esta correlación, todavía no bien estructurada hace suponer que los mismos factores que propiciaron la conservación del carácter étnico de la población explican también la preservación de las formas comunales en la tenencia de la tierra.

La comunidad representa una forma específica en la organización de las relaciones sociales y no un lazo genérico entre las cosas y la gente: se refiere a la comunidad agraria vinculada con la tierra. El concepto de comunidad agraria se esgrime como un instrumento de lucha, una herramienta para la supervivencia y la reproducción.

La unidad primordial de la comunidad se deriva de un vínculo común con la tierra, de la existencia de un derecho colectivo para poseer y administrar su territorio con libertad y autonomía conforme a sus intereses. El vínculo con la tierra tiene una dimensión histórica, en la que se finca la legitimidad del derecho común, originado en la posesión original del suelo.

El derecho común y las relaciones redistributivas originan una identidad, un reconocimiento entre quienes integran la comunidad: se consideran unidos por lazos muy cercanos al parentesco. La identidad se expresa y cristaliza en una dimensión socio-cultural, en instituciones, ceremonias, tradiciones y costumbres compartidas, que

consagran y confirman los derechos y obligaciones de los comuneros.³⁶

Oposición y contradicción con grupos de interés dominantes se agregan como una característica más de la comunidad y le otorgan a ésta una dimensión política, la convierten en un sujeto de gestión y de movilización que expresa demandas comunes.

La demanda más frecuente de las comunidades es la recuperación de la tierra, de la posesión histórica de que fueron despojados.

La tierra despojada tienen con frecuencia límites precisos en la memoria de la gente, pero otras veces el despojo se refiere no tanto a una superficie precisa sino al derecho inalienable de obtener acceso a la tierra para trabajarla. La demanda de tierras casi siempre va acompañada de un reclamo implícito para que sean la comunidad que determine quien tiene derecho a ellas, independientemente de su situación formal, y establezca la mejor manera de administrar y redistribuir su territorio.

Las unidades constitutivas de la comunidad agraria no son individuos sino unidades para la producción y reproducción constituidas como una unidad doméstica ligada por lazos de parentesco.

³⁶ Documento presentado por la Dirección de Apoyo y Cobertura Territorial del Procede de la Procuraduría Agraria. México, D.F. 1994.

Las comunidades indígenas en la nueva Ley Agraria.

En el marco de la reforma al artículo 27 constitucional y de la promulgación de la Ley Agraria la comunidad es el núcleo de población propietario de tierras cuyo reconocimiento deriva de:

- una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;

- Un acto de jurisdicción voluntaria promovida por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal.

- La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el carácter comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto de la solicitud del núcleo; o

- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

En el capítulo V, del Título Tercero de la Ley Agraria que va del artículo 98 al 107, se encuentran las disposiciones relativas a las comunidades agrarias.

En el artículo 99 se establecen cuáles son los efectos jurídicos del reconocimiento a un núcleo como comunidad agraria:

I.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra. Es decir, en esta disposición se reconoce a la comunidad como una persona moral,

reconocimiento, por otro lado, que ya tenían en la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 23.

En el Título Cuarto, capítulo Único de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el artículo 267 se establecía que:

" Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyeren. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considera como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200 de esta Ley, sea, además, originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias."

Esta disposición tiene su antecedente a su vez, en el artículo 128 del Código Agrario de 1942. En el artículo 169 del Código Agrario de 1940. En el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Y durante todo este tiempo no había sido modificado.

II.- La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre. En relación a los representantes de bienes comunales se realizó una modificación, en virtud de que en el artículo 22 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, otorgaba la calidad de AUTORIDADES INTERNAS, tanto a las asambleas

generales, Comisariados Ejidales, Comisariados de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia, en tanto que la actual Ley Agraria, los reconoce únicamente como representantes y ejecutores de las resoluciones de la Asamblea, restando con ello, gran parte del argumento para actuar, con impunidad, algunas veces, y con autoridad además moral, a los integrantes de comisariados ejidales o comunales.

III.- La protección especial a las tierras comunales que las hace INALIENABLES, IMPRESCRIPTIBLES e INEMBARGABLES, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta Ley, aquí se estableció una de las incongruencias más grandes de la ley, puesto que por un lado otorga una gran protección a las tierras comunales y por otro, permite que las pierdan en caso de que sean aportadas a una sociedad y ésta quiebre.

El investigador José Luis Calva (del Instituto de Investigaciones Económicas y la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México) señala que con la reforma al 27 constitucional se establecen los procedimientos para destruir a las comunidades indígenas, suprimiendo el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad india que arrastra durante milenios, concluye además que los mecanismos son los siguientes:

1.- El dominio de las tierras de uso común de las comunidades agrarias, incluidos los bosques y selvas, puede ser transferido a sociedades mercantiles. A cambio de sus tierras la comunidad agraria recibe acciones. La Ley no establece el carácter inalienable de las acciones siendo axiomático que lo no prohibido esta permitido.

Independientemente de esta posibilidad, si la sociedad mercantil es declarada en quiebra, sus bienes se ponen a remate, incluidas las tierras, aunque ciertamente los comuneros tienen derecho preferente, si tienen con qué, a adquirir los campos que eran de ellos.

2.- La enajenación del patrimonio territorial ancestral de los comuneros indígenas puede también realizarse mediante la cesión de derechos individuales sobre parcelas agrícolas y mediante la cesión de los derechos, individualizados por la ley neoliberal, sobre los terrenos de uso común. Los comuneros pueden vender sus parcelas o sus derechos proporcionales al campo común a otros comuneros o a los ricos comerciantes avencindados en la comunidad.

3.- Las tierras de las comunidades agrarias pueden entregarse en renta, aparcería o cualquier otra forma de explotación por terceros, hasta por treinta años prorrogables.

4.- Las tierras de las comunidades agrarias se convierten en bienes prescriptibles en favor de sus ocupantes de buena fe (en cinco años) o mala fe (en diez años).

5.- Las comunidades agrarias pueden ser transformadas en ejidos, con lo cual los múltiples procesos de privatización a que están sujetos los ejidos en la ley neoliberal pueden aplicarse a la propiedad ancestral de las comunidades agrarias indígenas." ³⁷

En el artículo 100 se faculta a la comunidad para determinar el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes.

³⁷ José Luis Calva. El nuevo Artículo 27 Constitucional. Editorial. México 1992. p. 28

Asimismo, se le autoriza para constituir sociedades civiles o mercantiles, y es aquí donde las comunidades corren el riesgo de perder sus tierras si la sociedad cae en quiebra.

La ley Agraria establece también que la comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de sus familiares o vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado con la cesión de derechos de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Finalmente este artículo establece los requisitos para la decisión del núcleo de transmitir el dominio de las áreas de uso común a las sociedades, con la condición de que se trate de un caso de manifiesta utilidad para el núcleo. Los requisitos son:

1. Tomar la decisión en asamblea que sea convocada con un mínimo de 30 días de anticipación;
2. La asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público;
3. El quórum legal será de tres cuartas partes de los comuneros legalmente reconocidos, cuando se reúnan por virtud de primera convocatoria, y de cincuenta por ciento más uno, en caso de segunda.
4. La votación necesaria para la toma de acuerdos es de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

En el artículo 101 se establecen los derechos de los comuneros, a través de los cuales se les otorga la facultad de uso y disfrute de su parcela, a ceder sus derechos de la misma a sus familiares y vecindados. Asimismo, le otorga el derecho de aprovechamiento de los bienes de uso común, y para ello deja al estatuto comunal la reglamentación al respecto.

Se establece también que, el beneficiado por la cesión de un derecho comunal, adquiere por ese hecho la calidad de comunero.

Finalmente, se presume como lícita la asignación de derechos sobre parcelas existente en la comunidad, en caso de que no exista litigio.

En el artículo 103, se establece que en caso de no existir asignación individual de parcelas se presumen iguales derechos sobre toda la tierra de la comunidad, a todos los comuneros, siempre y cuando no se demuestre lo contrario. En el artículo 103 se otorga también la facultad a las asambleas de los ejidos para adoptar, si así lo quieren, el régimen comunal, con las mismas formalidades señaladas arriba.

Las comunidades también pueden cambiar su régimen de propiedad al de ejido, con la obligación de manifestar el acuerdo de asamblea ante el Registro Agrario Nacional, para las inscripciones correspondientes.

Para la administración de las comunidades, establece el artículo 105, que se podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas de organización sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. Asimismo, se le otorga a la asamblea

la facultad de establecer el régimen de organización interna de los grupos comunales o subcomunidades.

En el artículo 107 se establece la correspondencia de las disposiciones en materia de ejidos con lo relativo a las comunidades, en lo que no contravenga a las disposiciones específicas de éste capítulo.

Por otro lado, la única disposición en relación con las tierras de las comunidades indígenas se encuentra el artículo 106, que dice a la letra:

Artículo 106.- Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

Es importante señalar que en la actualidad no todas las comunidades agrarias corresponden a la caracterización de la comunidad homogénea. Tampoco todas las comunidades sociológicamente hablando poseen terrenos comunales.

De lo anterior se puede concluir que mientras no se encuentre reglamentado el primer párrafo del artículo 4o constitucional, se encuentra indefinida la situación de las comunidades indígenas, puesto que la denominación de comunidad agraria no corresponde necesariamente con el de comunidad indígena y como se pudo observar no existe ninguna diferenciación en las disposiciones de la Ley Agraria entre los dos tipos de núcleos, sin embargo, la disposición que si es aplicable es el artículo 169 convenio de la Organización Internacional del Trabajo, signado por México.

Por ello, la Ley Reglamentaria del artículo 4o constitucional deberá necesariamente de encargarse de establecer las disposiciones relativas a los recursos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO TERCERO

La reforma al artículo 4o constitucional de 1992.

" Se ha demostrado en la práctica que no es científicamente correcto reducir la realidad exclusivamente a las determinaciones de clase. Aunque no se puede dudar de la fuerza de clase que es determinante en la metamorfosis social, y que siempre está explícita o subyacente, es obvio que en las sociedades contemporáneas superviven conformaciones socioculturales que son la base de identidades étnicas específicas. Reconocemos, por lo tanto, la diversidad social y la diversidad étnica entre las fuerzas motrices de la Revolución. " Comandante de la Revolución Tomás Berge.

Antecedentes.

La desigualdad jurídica en que se encuentran los pueblos indígenas en México desde hace quinientos años es un hecho evidente que ha sido denunciado constantemente, sin embargo, hoy las condiciones nacionales (la emergencia de un movimiento de reivindicación étnica en los altos de Chiapas a partir del primero de enero de 1994, aunado al movimiento de organizaciones de indígenas, de fuerza dispar pero con capacidad de presión y una movilidad política sin precedentes en los últimos sesenta años colocan el problema en el país en el centro de la discusión, así como el de la democracia diariamente construida) e internacionales (cambios legales en muchos países latinoamericanos para reconocer derechos indios, un movimiento de carácter étnico en los lugares más diversos, aún en aquellos donde se consideraban "superados", como en el caso de la ex-Unión Soviética), sirven de marco de referencia para el replanteamiento del status legal de los pueblos indios en México.

A lo largo de toda la historia del presente siglo, particularmente a raíz del "triunfo" de la Revolución Mexicana, ha existido en los sucesivos gobiernos del nuestro país, la intención de promover el desarrollo de los pueblos indígenas, lamentablemente los esfuerzos estuvieron siempre guiados por el afán de "civilizarlos" antes que entenderlos y respetarlos, ideólogos como el Lic. Andrés Molina Enríquez, consideraba, por ejemplo, en relación con la propiedad de la tierra, que el concepto de propiedad, en el sentido moderno, "es un concepto demasiado subjetivo como para que lo puedan comprender los pueblos que no han llegado a alcanzar un alto grado de evolución"³⁸, volveremos más adelante sobre esto. Después, con un sentido paternalista se crea en 1948 el Instituto Nacional Indigenista, fundando el primer Centro Coordinador en San Cristobal de la Casas, Chis.

Durante muchos años los indios fueron parte de la población mexicana a la que por sus condiciones de marginación, pobreza, analfabetismo e ignorancia, debía civilizarse e incorporarse al proyecto de nación.

Siempre se negaron las diferencias; a la par con un discurso de igualdad ante la ley, se borró cualquier posibilidad de ser diferente en un país de mayoría mestiza, como acertadamente lo expresa Carlos Monsiváis: "El culto al mestizaje, aprobado y endiosado por los gobiernos, corresponde a una extraña sociedad que es y sigue siendo racista, y cuyo entendimiento de la diversidad excluye al indígena, subordina a las mujeres y proscribire al heterodoxo."

³⁸ Los Grandes Problemas Nacionales, cit., p. 16 México 1909.

Fue hasta el sexenio de Miguel de la Madrid que se comenzó a hablar de conformación **PLURIÉTNICA** de la población en nuestro país.³⁹ Señala Carlos Monsiváis: " De hecho, se proclama el desvanecimiento de la gran realidad (la gran ficción) que condicionó la vida nacional, la idea de la unidad a toda costa, de la unidad que igualaba a pobres y ricos, a analfabetos y posgraduados. La ensoñación del México como mural de Diego Rivera, en donde todos teníamos una ubicación, un sitio...y lo multicultural se presenta, muy presionado por las realidades de la miseria , de la pobreza, de la marginalidad de los grupos indígenas... también el derecho a la diversidad propicia una mínima contracultura y el deseo de espacios alternativos."⁴⁰

El 7 de abril de 1989 el presidente Carlos Salinas instaló una Comisión de Justicia para los Pueblos Indios, conformada por diversas personalidades - desde antropólogos connotados como Gonzalo Aguirre y el Prof. Guillermo Bonfil Batalla, hasta periodistas como León García Soler, pasando por un conjunto de especialistas en las ramas jurídica, política etc.- la cual dio a conocer para su discusión y posterior presentación como proyecto de ley una *Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas en México*,⁴¹ limitando la cuestión étnica al ámbito cultural, pasando por alto el aspecto territorial.

La mencionada propuesta que se ubicaría en el artículo 4o de nuestra Carta Magna, pretendía en términos generales el establecimiento a nivel constitucional del reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos para la práctica y el desarrollo de

³⁹ "Desde el gobierno, en la campaña de Miguel de la Madrid, cuando por primera vez se reconoce a la idea o la existencia de un México plural frente a a lo que había sido la imagen de un país cuya homogeneidad la marcaban el lenguaje, la religión, las costumbres, la historia y la ideología o la cultura de la Revolución Mexicana. De pronto, inesperadamente, lo sostenido por diversos antropólogos y escritores, se vuelve lema de campaña, y De la Madrid habla del México pluricultural, si se quiere no con demasiada convicción pero ya sin titubos." Entrevista a Carlos Monsiváis, por Adolfo Sánchez Rebolledo. " México 1992 ¿ Idénticos o diversos ? Revista nexos número 49.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Foro de Discusión de la Propuesta de Reforma Constitucional para Reconocer los Derechos Culturales de los pueblos Indígenas de México. México 1989 p 7 Coordinación Editorial del Instituto Nacional Indigenista.

sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como de sus formas de organización social.

Por otro lado, el Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A.C., el Colegio Mexicano de Antropólogos A.C. y la Escuela Nacional de Antropología e Historia convocaron a un Foro de discusión de la propuesta de Reforma Constitucional, para reconocer los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de México, el cual se realizó los días 26 y 27 de octubre de 1989, en el Auditorio Giovanni Sapiro de la Escuela Nacional de Antropología e Historia.⁴² En el mencionado foro el Lic. Rodolfo Stavenhagen señaló, en relación con las discusiones que a nivel internacional se presentaban para el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas : " Esto significa que a partir de estas discusiones ha sucedido algo muy importante en el mundo por primera vez desde el siglo XVI, que cuando menos los pueblos indígenas pueden ser considerados como sujetos de derecho internacional, cosa que habían dejado de ser después de la conquista y con los últimos tratados que habían firmado los indígenas de los Estados Unidos en el siglo XIX; a partir del siglo XX se consideraba que la relación entre el Estado y la población indígena del Estado en aquellos Estados en que existe, era un asunto meramente doméstico, meramente interno, que correspondía resolver solamente a los Estados y que no era de interés internacional.

Ahora, a fines de siglo XX se vuelve a plantear el hecho de que los pueblos indígenas son considerados actores internacionales en el sistema internacional y esto es muy importante cuando hablamos de modificaciones de tipo constitucional y modificaciones legislativas.

⁴² *idem*

Ahora bien toda esta problemática de reconocimiento de los derechos indígenas se inscribe dentro de una de las grandes áreas de preocupación internacional que es la preocupación sobre los derechos humanos y no es, desde luego casual que la propuesta que se nos presenta ahora de una serie de discusiones al interior de esta Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas hable de reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas e incluso en su presentación habla de derechos históricos." ⁴³

Más adelante, al referirse a la modificación constitucional propuesta y a discusión señala que en las constituciones de 1857 y la de 1917 no se hace mención de la población indígena en el país y ello lo atribuye a las ideas "liberales" que negaban la existencia de lo indígena, y la Constitución en este caso, refleja una contradicción con la realidad social del país y agrega que la modificación propuesta es un primer paso para superar la contradicción, es decir, " de reconocer la realidad social, cultural persistente en el país, de ahí la importancia de esta propuesta, no sólo como una propuesta que asegure unos cuantos derechos más, cuando menos en el papel de alguna categoría social olvidada del país, como cuando se van a proclamar los derechos de la mujer, los derechos del niño, los derechos de los minusválidos o los derechos de los viejos, todo lo cual la Constitución puede prever en sus capítulos de garantías sociales a categorías específicas de la población. Finaliza su exposición diciendo:

"En el momento en que se abre el debate del reconocimiento de derechos específicos de la población indígena, no sólo se está considerando reconocer derechos a otra categoría específica, sino que se está cuestionando el modelo mismo de nación en el cual se basa la Constitución; de ahí que es importantísima esta iniciativa, y de ahí que es tan importante

⁴³ *Derechos Indígenas y Proyectos de Nación*. Ponencia presentada en el Foro de Discusión de la Propuesta de Reforma Constitucional para Reconocer los Derechos culturales de los Pueblos Indígenas de México. 1989. Rodolfo Stavenhagen.

que se debata ampliamente y que no se nos venga como una modificación constitucional de tipo tecnocrático que de repente aplicará el Congreso de la Nación y nadie se habrá enterado de lo que ha pasado... no es una cuestión de técnica jurídica, es una cuestión política fundamental porque se está abriendo por primera vez en muchas décadas el debate sobre que tipo de nación y qué tipo de Estado tenemos o queremos tener en México."⁴⁴

Contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Antecedentes.

En nuestros países, la historia de los pueblos indígenas está muy relacionada con el despojo a sus derechos originales. La lucha por recuperarlos ha sido muy difícil y el mejor de sus triunfos es que siguen existiendo.

No se han doblegado ante la amenaza de integrar individualmente a sus miembros y volverlos igual a cualquier ciudadano de América. Lo que ha prevalecido es la demanda de los derechos colectivos, es decir, de los derechos de los pueblos. Esto es lo que los hace diferentes.

En los últimos años se ha desarrollado una nueva etapa que ofrece la esperanza de una paulatina recuperación de sus derechos. En este sentido hay acontecimientos significativos: en 1965 la ONU adoptó la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Racial*; en 1966 la misma ONU aprobó dos pactos muy importantes, el que se refiere a los *Derechos Civiles y Politicos* y el que

⁴⁴ *Idem*

aborda los *Derechos Económicos y Sociales*. Cabe destacar el Artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos:

" En los Estados en que existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma. "

La formación en 1982 del grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas, en la Organización de las Naciones Unidas impulsó el Fondo de Contribuciones Voluntarias para las poblaciones indígenas a fin de facilitar la participación de representantes de organizaciones en las deliberaciones del mencionado grupo de trabajo. Por otra parte, las sucesivas reformas a las constituciones de los países de América, para reconocer directa, o indirectamente, que sus naciones son pluriétnicas han sido pasos muy iniciales para avanzar hacia el reconocimiento pleno de sus derechos históricos.

La Organización Internacional del Trabajo.

La OIT se creó en 1919 en el contexto de la postguerra. El papel de la OIT sería promover la justicia social, el derecho a la negociación colectiva. Está muy ligada a la creación de una serie de normas reguladoras del trabajo.

La OIT es una organización internacional integrada por representantes de los trabajadores y los empleadores o patrones así como de los gobiernos. Los tres participan en la formulación de políticas que rigen a la propia organización. La Conferencia Internacional

del Trabajo es la máxima autoridad de la OIT. Esta compuesta de delegados de cada país miembro: dos del Estado miembro, uno en representación de los trabajadores y otro por los empleadores.

Una de sus funciones más importantes es la adopción de convenciones y recomendaciones que establecen normas internacionales del trabajo en las esferas de libertad de asociación, sueldos, jornada y condiciones de trabajo, indemnización por accidentes, seguro social, vacaciones pagadas, seguridad industrial, servicios de empleo e inspección de lugares de trabajo.

Los delegados estatales provienen de las agrupaciones empresariales o sindicales más fuertes, sin embargo, el problema está en que, en México la Confederación de Trabajadores de México es la organización que ha ostentado la representación de los trabajadores ante la OIT, pero no ha existido el interés necesario por los pueblos indígenas.

Durante la realización de las discusiones para aprobar el Convenio 169, la oficina de la OIT en Ginebra se preocupó por impulsar la presencia de algunas organizaciones indígenas como observadores, por ejemplo, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Indio de Sudamérica, la Conferencia Circumpolar Unit, el Consejo Internacional de los Cuatro Vientos, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, y el Consejo Nórdico. También se promovió la participación de organizaciones no gubernamentales en reuniones informales, sin embargo, no se ha logrado la participación directa de las representaciones indígenas dada la dificultad de modificar la estructura de la OIT.

La OIT está facultada para emitir dos tipos de documentos: convenios y recomendaciones. De los convenios dimanaban obligaciones para los estados miembros que los ratifican, de poner en vigor sus disposiciones, mientras que las recomendaciones son fuente de orientación para la política, la legislación y las prácticas nacionales. Desde la creación de la OIT, se han aprobado más de 300 convenios y recomendaciones. La OIT vigila la aplicación de los convenios por parte de los Estados ratificantes y tiene un procedimiento especial para investigar las denuncias de violaciones de los derechos sindicales.

Desde los inicios del trabajo de la OIT se expresó la preocupación por la situación rural. Esto permitió que se fuera evidenciando que había fenómenos sociales en el campo muy parecidos a los de los campesinos pero que no eran iguales. Por ello, en 1957 se aprobó un convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, conocido como el Convenio 107.

Este Convenio reviste gran importancia porque era la primera vez que un organismo internacional planteaba lineamientos respecto a los indígenas. El citado convenio adolecía del defecto de reflejar una política de integracionismo y paternalismo que en aquellos años estaban aplicando algunos países en América Latina. El convenio 107 reflejaba la política que era dominante en los años que surgió. Es decir, la del paternalismo o asimilación en el marco de un ideal proteccionista e integracionista.

Esto significaba que al asumirse ciudadanos los miembros de los pueblos indígenas tenderían a desaparecer como tales. En el Convenio 107, por primera vez a nivel internacional, se utilizó el concepto de población indígena como colectividad, y se estableció que los miembros de las poblaciones tienen derecho a la igualdad como

cualquier otro ciudadano.

También se reconoció que tienen una serie de derechos específicos, como por ejemplo, la noción de derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en lengua materna. Y algo muy importante, reconoce desde entonces, al derecho consuetudinario. Es decir reconocen las costumbres y las formas en que los pueblos resuelven tradicionalmente una serie de conflictos en la comunidad. Para aquella época estos reconocimientos eran avanzados. Sin embargo, al buscarse la integración o asimilación a la sociedad nacional, esos reconocimientos perdían fuerza y se atentaba contra la supervivencia de los pueblos indígenas.

A medida que los pueblos indígenas fueron cuestionando el enfoque integracionista, a través de sus organizaciones, y las demandas de respeto y participación se fueron ampliando, se generó un consenso en la OIT en torno a la necesidad de revisar el Convenio 107.

Durante la reunión 75a. de la Organización Internacional del Trabajo (1988) se discutió por primera vez la posibilidad de revisar parcialmente el Convenio mencionado. En la reunión 76a. del día 27 de junio de 1989, la OIT aprobó el texto del Convenio 169, con 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones. Se considera que el Convenio 169 entró en vigor doce meses después de la fecha en que hayan sido registradas las ratificaciones de dos Estados Miembros. En el caso del Convenio 169 las dos primeras ratificaciones fueron otorgadas por Noruega y México. Siendo nuestro país el primero en América Latina que tomó la decisión de ratificarlo.

El Senado mexicano aprobó la ratificación del Convenio 169 de la OIT el 11 de junio de 1990. El Decreto fue publicado el 3 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación y, fue registrada la ratificación el 4 de septiembre del mismo año ante el Director General de la OIT en Ginebra. Un efecto inmediato de la ratificación es el compromiso de los gobiernos a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el convenio. Esto es una base para que la OIT solicite anualmente información a los Estados miembros.

Principios básicos del Convenio 169 son los siguientes:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo a las condiciones de cada país.

La estructura del convenio es la siguiente : Primero contiene un preámbulo, es decir una explicación sobre las consideraciones más importantes que se tuvieron presentes al elaborar el convenio. Luego se integra por ocho partes de contenido y dos de disposiciones generales y finales.

El índice del convenio es el siguiente:

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Parte I. Política General. (artículos 1o al 12)

Parte II. Tierras. (artículo 13 al 19)

Parte III. Contratación y Condiciones de Empleo (artículo 20)

Parte IV. Formación Profesional, Artesanías e Industrias Rurales. (artículos 21-23)

Parte V. Seguridad Social y Salud. (Artículos 24 y 25)

Parte VI. Educación y Medios de Comunicación. (Artículos 26 al 31)

Parte VIII. Administración. (Artículo 33)

Parte IX. Disposiciones Generales. (Artículos 34 y 35)

Parte X. Disposiciones Finales. (Artículos 36 al 44).

Las Tierras de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT.

Los artículos 13 al 19 del Convenio abordan el tema de las tierras. Este es uno de los capítulos centrales en el instrumento jurídico que estamos comentando. Con razón se ha planteado que sin tierra, sin recursos naturales, no hay futuro para los pueblos indígenas.

Artículo 13.- 1.- Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

2.- La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberán incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.⁴⁵

⁴⁵ El Convenio 169 de la OIT Comentado. México 1989. Coordinación Editorial del Instituto Nacional Indigenista. p. 12.

Este es uno de los puntos más álgidos en materia de reglamentación a los derechos de los pueblos indígenas puesto que el concepto de territorio lleva implícito el de autonomía y con ello, la necesidad de un replanteo de las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas, una revisión, incluso, del pacto federal. Es necesario considerar que al hablar de territorios se incluye la totalidad del hábitat, lo que para los pueblos indígenas comprende no solamente la tierra sino las aguas, espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas, centros ceremoniales.

Es necesario considerar que si bien se utiliza el término *territorio*, los estados miembros, durante las discusiones sobre el convenio insistieron en que no se confundiera con el territorio nacional en conjunto, porque eso plantea problemas más complicados como la soberanía nacional.

Artículo 14.- 1.- Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además en los casos apropiados, deberán tomarse las medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2.- Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3.- Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos

interesados.⁴⁶

Este artículo se refiere particularmente a la propiedad o posesión de la tierra. La legislación mexicana cuenta con el artículo 27 constitucional de gran importancia, y la ley reglamentaria vigente a partir de febrero de 1992, en la que se hace mención de la protección a las tierras de las comunidades pero no hace la distinción entre comunidades indígenas y las mestizas.

En la ley continúa vigente la posibilidad de los pueblos indígenas de recuperar sus tierras a través de la reivindicación, aunque no se especifica "pueblos indígenas", pues sólo se habla de núcleos que guarden el estado comunal. No bastan las buenas intenciones de la ley, puesto que, los asuntos que se encuentran en rezago agrario en materia de reconocimiento y titulación de tierras comunales aún no tienen dictamen, muchos de ellos con varias décadas de atraso.

Durante la vigencia de la ley anterior se establecía la posibilidad a aquellas comunidades que no pudieran recuperar sus tierras, de ser dotadas en otro lugar, lo que creaba un problema, considerando la relación espiritual que poseen los pueblos indígenas y sus tierras, esto constituyó siempre un atropello a la cultura, por ello y por otras muchas razones más se puede decir que los estados latinoamericanos han perpetrado y todavía hoy, un terrible etnocidio.

Ahora bien, precisamente porque el problema más grave de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo es la pérdida de sus tierras tradicionales, es que se insistió en incluir el punto tres del artículo 14.

⁴⁶ Idem.

Este punto se refiere al rezago agrario, a los conflictos pendientes de resolución que han provocado el derramamiento de sangre entre los indígenas que se enfrentan a quienes usurparon sus tierras. Aplicar estos preceptos requiere una enorme voluntad política de los estados miembros. Pues en cada país hay regímenes diferentes de tenencia de la tierra. Incluso existen diversas formas de relación de muchos pueblos con la tierra. No es igual, por ejemplo la que mantienen en América Latina con la que establecen los pueblos nómadas que han vivido trasladándose por temporadas de una región a otra en África.

En el caso de nuestro país el problema del rezago agrario ha alcanzado en los últimos meses su punto más crítico.

Finalmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ha sido desde su ratificación en México, la única legislación vigente en relación con los derechos de los pueblos indígenas, puesto que todavía hoy, a fines del año 1994 no se ha emitido la Ley Reglamentaria del artículo 4o constitucional.

La adición de un primer párrafo al artículo 4o constitucional.

El proceso de consulta.

El 20 de diciembre de 1991 se sometió a consideración del plenario de la Cámara de Diputados la Propuesta de modificación al artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe aclarar que la propuesta retomada por los legisladores fue la presentada por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, la que realizó una serie de consultas públicas y con carácter informal, entre octubre y diciembre de 1989.

En 228 actos realizados en las entidades federativas con presencia indígena, se recibieron poco más de dos mil ponencias, documentos y opiniones técnicas, expresadas en seis mil cuartillas; la mayoría de ellas reflejan la posición colectiva de grupos y organizaciones numerosas y representativas.

Alrededor del 40 % de las opiniones recibidas, fueron emitidas por autoridades indígenas o representantes de organizaciones; las demás opiniones provinieron, fundamentalmente, de organizaciones y colegios profesionales. De grupos de defensa de los derechos humanos, de servidores públicos, de científicos, de expertos en derecho y de personalidades diversas de la cultura y la política.

Resulta importante resaltar el hecho de que durante la consulta un sector que abarca el 43% sugirió reformar además el artículo 115 constitucional, esencialmente para establecer el reconocimiento jurídico, político y administrativo de la organización social

propia de las etnias. El 35 % sugirió reformar además el artículo 3o esencialmente para establecer la educación bilingüe y bicultural. El 30 % sugirió reformar además el artículo 27 por considerar que la tenencia de la tierra es un problema fundamental de los pueblos indígenas, y para reconocer a sus autoridades en los procesos de solución.

Sin embargo, no todas las opiniones giraron en torno a la necesidad de la reforma, hubo incluso quienes se opusieron, representando éstos el 6.5 %, algunos consideraron que era resultado de la demagogia del gobierno (activistas), o porque consideran que daría a los indígenas un status de privilegio excesivo (Abogados), o porque consideran que lo único que se necesita es que se apliquen las leyes vigentes (diversos).

En muchas consultas se señaló que los pueblos indígenas requerirán bastante más que leyes para que sean cabalmente reconocidos por el resto de los mexicanos. El informe presentado por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México precisó que : la sola consulta pareció iniciar una reflexión importante en muchos consultados, por lo cual se enfatizó que la reforma es solamente un paso para dar contexto legal a un proceso político y social, y que este demandará tiempo y esfuerzo considerables de muchos núcleos de la población.

Los académicos, continúa el informe, señalaron que es necesario iniciar un verdadero debate nacional sobre la cuestión indígena aprovechando la propuesta de reforma constitucional, porque consideran que la reforma, siendo aprobada, no sería una contribución a la altura de las necesidades de los pueblos indígenas, si no se hace ese debate que sensibilizaría a sectores de la población que pueden ser importantes para los pueblos indígenas.⁴⁷

⁴⁷ Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. Segunda etapa de la consulta pública informal sobre la

Por otro lado, de las notas periodísticas del 3 de octubre al 6 de noviembre de 1989, las principales opiniones son las siguientes:

Grupos de Indígenas denuncian la marginación y explotación de que han sido sujetos los indios e ilícitos cometidos en su contra por parte de autoridades, en el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios. También se denunciaron asesinatos principalmente por problemas en la tenencia de la tierra y cacicazgos (La Jornada 4 octubre).

19 organizaciones indígenas (asistentes al Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios, acordaron elaborar su propia propuesta de reforma constitucional y no apoyar la elaborada por la comisión (La Jornada 5 oct). Mientras por el lado oficial, el Dr. Arturo Warman Gryj, daba a conocer en conferencia de prensa la Propuesta de Reforma Constitucional y la apertura de la consulta pública (La Jornada 10 oct.). Rodolfo Stavenhagen, Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, expresó que ya se conoce la multiétnicidad pero que poco se ha hecho para establecer una política educativa y cultural que tome en cuenta esa realidad; exigió replantear el término nación y afirmó que únicamente con la participación de toda la población se puede crear una política indigenista que no sea proteccionista (La Jornada 10 oct.). Por su parte el Lic. Franco G. Hernández, de la Dirección General de Educación Indígena de la SEP opinó que la multiétnicidad se reconoce en el discurso pero no en los hechos.

Los miembros del Parlamento Indígena de América, expresaron la necesidad de que la Constitución Política de cada Estado americano reconozca las diversas etnias y formule preceptos que permitan la integración y el desarrollo y garanticen el derecho a la tierra (La Jornada 13 oct). Las opiniones en contrario se dieron nada menos que de parte de legisladores: el Diputado Andrés Henestrosa Morales, en su calidad de Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la H. Cámara de Diputados, opinó que no se debería legislar sobre los indios " porque crearia otro mundo " (Excelsior 21 oct.)

Finalmente José Woldenberg, señaló que con la propuesta de reforma se intenta asimilar la desigualdad , para eventualmente ofrecer un trato desigual a los desiguales. Única forma igualitaria dadas las enormes diferencias culturales, sociales y políticas que modelan a nuestro país. Opina que en efecto, por algún lado hay que empezar, y que ojalá la modificación constitucional sea el punto de partida de lo que debe ser una política sostenida y cabalmente asimilada.

También en la prensa, regional y local, se comentó ampliamente la conveniencia de una reforma constitucional. Habiendo considerado los resultados de la consulta, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas entregó una propuesta a la Presidencia de la República el 7 de marzo de 1990.⁴⁸

Sin embargo, todavía hoy existen reclamos de grandes sectores indígenas que señalan que la consulta fue parcial pues sólo se convocó a algunos grupos y se dejó fuera de la discusión el tema de la autonomía y respeto a los territorios indígenas, así como a sus formas de gobierno.

⁴⁸ Versión stenográfica de las discusiones en la Cámara de Senadores del 20 de diciembre de 1991. Intervención del Senador Lic. Diodoro Carraaco Altamirano.

El proceso legislativo.

Una vez en la Cámara de Senadores la discusión prácticamente no se dio ya que se convirtió en una de las pocas modificaciones constitucionales que logró consenso de todos los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión durante el sexenio salinista.

Los argumentos, sólo a favor, giraron en torno al acuerdo de la necesidad de incluir en la Constitución la conformación pluriétnica de la Nación mexicana. Mientras que el Senador priista Diódoro Carrasco Altamirano ponía énfasis en los graves problemas que enfrentan los pueblos indígenas y en los "logros alcanzados por el Programa de Solidaridad", el Senador Porfirio Muñoz Ledo daba más importancia al aspecto de la educación e incluía en su intervención una propuesta de modificación al artículo 3o constitucional y, también ponía de lado la discusión sobre las formas de organización de los pueblos indígenas, considerando, incluso, como un acierto el haber dejado fuera el tema.

Por su parte la Senadora Idolina Moguel Contreras afirmó: " México es una Nación formada de Naciones cuya diversidad se expresa no sólo a través de las diferentes lenguas indígenas, sino también mediante distintas formas de organización social y aportaciones culturales derivadas, como sabemos, de usos y costumbres arraigados en el tiempo.

Elevar a rango constitucional la constatación del hecho social e histórico que implica la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas es, compañeros, más que una declaración retórica: se trata de afirmar un

compromiso político a partir del cual se derive un mayor número de acciones concretas en beneficio de los pueblos indios... y finalizaba su intervención sentenciado: " La discusión de esta iniciativa de reforma constitucional da lugar a uno de esos poco frecuentes ejercicios donde los mexicanos integrantes del sector moderno de la sociedad mexicana nos encontramos confrontados a lo que hemos hecho y a lo que debemos hacer por los mexicanos que viven todavía en la marginación."⁴⁹

El texto aprobado finalmente para ser incluido en el artículo 4o constitucional fue el siguiente:

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

El 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual se hace el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, así como la declaración de que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la Nación. Con fundamento en la disposición antes señalada, así como los artículos 27 de ese mismo ordenamiento; 128, fracción IV del Código Federal de Procedimientos Penales; 269 fracción IV y 296 bis del Código de Procedimientos

⁴⁹ *Idem.*

Penales del Distrito Federal y 164 de la Ley Agraria, así como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989, los pueblos indígenas tienen los siguientes derechos:

- 1.-En atención a su cultura y tradición los pueblos indígenas merecen especial respeto a sus derechos y dignidad.
- 2.-Las comunidades indígenas tienen derecho a la protección de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, circunstancias que permiten mantener y fortalecer sus identidades, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por las leyes, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- 3.-Los pueblos indígenas gozan plenamente de las garantías, libertades y prerrogativas fundamentales que la legislación otorga sin discriminación alguna.
- 4.-Las comunidades indígenas tienen derecho a la paz que les permita salvaguardar la vida.
- 5.-Los pueblos indígenas tienen derecho a un desarrollo económico, político y social que les garantice una existencia digna.
- 6.-El Estado debe garantizar los instrumentos para que los indígenas accedan efectivamente a la impartición de justicia.

7.-En los juicios del orden federal o local, en los que un indígena sea parte se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto.

8.-Aquellos indígenas que no entiendan suficientemente el castellano deben ser asistidos, desde el momento de la averiguación previa y durante todo el proceso, por intérpretes o traductores haciéndoles saber los derechos que gozan.

9.-Cuando se impongan sanciones a indígenas se deben tomar en consideración sus características económicas, sociales y culturales y deberá preferirse todo tipo de sanción distinta al encarcelamiento,

10.-Se garantiza la protección íntegra de las tierras de los grupos indígenas, quienes tienen derecho a mantener sus bienes comunales y disfrutar en común, tierras, bosques y aguas que les pertenezcan.

11.-En los juicios y procedimientos agrarios en que un indígena sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

12.-Los grupos indígenas tienen derecho a ser asesorados, asistidos, y representados por la Procuraduría Agraria en sus reclamaciones y promociones ante las diversas dependencias y autoridades federales, estatales y municipales.

13.-Los tribunales agrarios suplirán la deficiencia en los planteamientos de derecho que hagan los indígenas.

14.-Los indígenas tienen el derecho de recibir educación gratuita y bilingüe.

15.-La ley reglamentaria del artículo 4o constitucional que se expida deberá precisar y desarrollar las disposiciones constitucionales.

Los Pueblos Indígenas de México.

" al proceso de la desindianización se le ha llamado mestizaje; pero fue - es - etnocidio " Guillermo Bonfil B.

Los pueblos indios que habitan en nuestro país poseen cada uno rasgos particulares, aunque tengan muchos otros que los identifiquen, según el Prof. Bonfil Batalla como parte de la cultura mesoamericana. A primera vista, ante ese mosaico de pueblos distintos parece difícil hacer generalizaciones válidas, sin embargo, una comparación más cuidadosa de las diversas culturas indias va descubriendo similitudes y correspondencias más allá de rasgos particulares.

El prof. Bonfil plantea que se debe partir de dos hechos, el primero : " la existencia de una civilización única de la que participaban todos los pueblos mesoamericanos...; esta civilización constituye el trasfondo de común de la herencia cultural propia de cada pueblo. En segundo lugar, la experiencia también común, de la dominación colonial, que produjo efectos semejantes, aunque la sujeción definitiva haya ocurrido, en algunos casos con siglos de diferencia. "

Explica el prof. Bonfil que fueron diversos factores los que determinaron la actual composición y ubicación de los pueblos indígenas, destacan el despojo de sus tierras, las duras condiciones de trabajo, las que condujeron a la desaparición de pueblos enteros, " y

la terca voluntad de mantenerse libres, arrojó a muchos grupos hacia regiones inhóspitas distintas de su medio original, a las que con propiedad llamó Gonzalo Aguirre Beltrán "regiones de refugio"⁵⁰

Actualmente la población indígena identificada se distribuye de manera desigual a lo largo del territorio de nuestro país. En el centro, sur y sureste del país se ubican a los grupos más numerosos y presentan regiones en las que es evidente la mayoría india, si la comparamos con la población rural. Otro aspecto del perfil de los pueblos indígenas se refiere a la producción, la actividad fundamental en este rubro es la agricultura, es característica de la agricultura india el cultivo simultáneo de productos varios en un mismo terreno, la milpa más conocida es en la que se intercalan el maíz, frijol, calabaza y chile.

El prof. Bonfil hace énfasis en la importancia de la agricultura india: " La agricultura en las comunidades indias está íntimamente relacionada con otras actividades que no son propiamente las de cultivar la tierra y con las cuales forma un complejo que debe entenderse en su conjunto. El aprovechamiento de la naturaleza, que incluye la agricultura , abarca también la recolección de productos silvestres, la cacería, la pesca donde es posible, y la cría de algunos animales domésticos. Para todas esas tareas se pone en juego una gran cantidad de conocimientos, habilidades y prácticas que adquieren coherencia y unidad a través de una concepción particular de la naturaleza y de la relación del hombre con ella.^{51/52}

⁵⁰ *Op. Cit.* p.52

⁵¹ *Op. Cit.* p. 53

⁵² " Al analizar las culturas indias, con frecuencia es difícil establecer los límites que separan lo económico de lo social; como es difícil distinguir lo que se cree de lo que se sabe; el mito de la explicación y de la memoria histórica; el rito de los actos cuya eficacia práctica ha sido comprobada una y otra vez por generaciones." Guillermo Bonfil Batalla 1989

Los mexicanos indígenas por mucho tiempo han sido marginados de la atención de los actores políticos del país. Los argumentos más frecuentes para hacerlo han sido que se trata de una población que está disminuyendo, que son una población minoritaria, que sus culturas son un impedimento para que puedan acceder a mejores niveles de vida y que los patrones de asentamiento y las regiones en que viven, disminuyen el beneficio que se obtendría *per capita* de la inversión que se hiciera.

Además, las fuentes de información muy pocas veces aportan los datos que permiten diferenciar a la población indígena, inclusive la atención que los investigadores de ciencias sociales conceden al México indígena ha disminuido considerablemente.

Desde su creación en 1948, el Instituto Nacional Indigenista se transformó de un instituto dedicado esencialmente a la investigación relacionada con los pueblos indígenas, a ser una dependencia dedicada principalmente a la operación de programas concretos, lo cual se debió a la limitación de las acciones específicas que distintos organismos desarrollaban en sus regiones.⁵³

La nación mexicana está habitada por un total de 81 249 645 personas, de las cuales, 5 282 327 individuos de cinco años y más hablan lengua indígena y 1 129 625 son menores de edad y pertenecen a una familia cuyo jefe habla alguna lengua indígena. Estos números, sin embargo, no cuantifican a la población indígena en su totalidad. Considerando que los indígenas se caracterizan por el idioma que hablan o porque conservan sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, hacer justicia, organizarse para el trabajo, de pensar y de identificarse como indígenas, lo que

⁵³ Arnulfo Embrez, Coordinador. "Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 1990." Dirección de Investigación y Promoción Cultural, Subdirección de Investigación. México 1993. Editado por la Secretaría de Desarrollo Social y el INI. P. 3

corresponde al 10.7 % del total de la población del país.

Según el Instituto Nacional Indigenista, se tiene conocimiento de que existen cuando menos 13 179 localidades eminentemente indígenas; 4 359 localidades medianamente indígenas y 26 680 localidades con población indígena dispersa, sumadas éstas, son un poco más del 28 % del total del país. Las localidades eminentemente y medianamente indígenas suman 17 538 y están habitadas por 6 191 273 personas, es decir, el 7 % de la población nacional. Una aproximación al tamaño de las localidades eminentemente y medianamente indígenas es que el 43.8 % están habitadas hasta por 99 personas, un 16.7 % entre 100 y 499 personas y el 13.8 % en localidades que tienen entre 500 y 2 500 personas. en este universo rural habitan alrededor de las dos terceras partes de la población indígena de México.

Los indicadores censales con respecto a la educación y la escolaridad, nos hablan de la dificultad y el rezago educativo en este subsector de la población mexicana: los niños de cinco años que asisten a la escuela son el 41% y el 59 % no lo hace; la de seis años que asiste a la escuela es el 72 % y el resto no lo hace.

El tipo de instrucción de la población de 15 años y más es la siguiente: 43 % no tiene ninguna instrucción, cerca de la tercera parte tiene primaria incompleta, un 14 % primaria completa y poco más del 10 % cuentan con algún grado de instrucción postprimaria.

Los números.

CATEGORÍA	NÚMEROS Y PORCENTAJES
Población total en México	81, 249, 645
Población indígena estimada	8, 701, 688
Porcentaje de población indígena estimada	10.7
Población de 5 años y más hablante de lengua indígena	5, 282, 347
Población no hablante de lengua indígena y estimada como indígena	2, 289, 716
Total de municipios en México	2, 403
Municipios con 30 % y más de población indígena estimada	803
Porcentaje de municipios con 30% y más de población indígena estimada	33.3
Población en municipios con 30 % y más de población indígena estimada	6, 737, 849
Porcentaje del total de la población indígena estimada	77.0
Total de localidades en México	156, 602
Localidades en México con población indígena	44, 218
Porcentaje	28.2
Localidades con 70% y más de hablantes de lengua indígena	17, 538
Porcentaje	11.2
Localidades con 1 a 99 habitantes y con 70 % más de hablantes de lengua indígena	5, 678
Porcentaje	43.0
Localidades con 100 a 499 habitantes y con 70% y más de hablantes de lengua indígena	5, 276
Porcentaje	40.0
Localidades con 500 a 999 habitantes y con 70% y más de hablantes de lengua indígena	1, 378
Porcentaje	10.4

Localidades con 1 a 99 habitantes y con 30 % a 69 % de habitantes de lengua indígena	2,000
Porcentaje	46
Localidades de 100 a 499 habitantes y con 30% a 69% de hablantes de lengua indígena	1, 552
Porcentaje	36.0
Localidades con 500 a 999 habitantes y con 30% a 69% de hablantes de lengua indígena	425
Porcentaje	10.0
Población total de localidades con 70% y más de hablantes de lengua indígena	4, 240, 878
Población total en localidades con 30% a 69% de hablantes de lengua indígena	1, 932, 857
Población total en localidades con menos de 30% de hablantes de lengua indígena	67, 663, 517
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y con grado de marginación alta	388
Porcentaje	48.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y con grado de marginación media	95
Porcentaje	12.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada con grado de marginación baja	38
Porcentaje	5.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y con grado de marginación muy baja	1
Porcentaje	0.1
Municipios con 30 % y más de población indígena estimada y con categoría migratoria: fuerte expulsión	343
Porcentaje	43.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y con categoría migratoria: expulsión	148

Porcentaje	19.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y con categoría migratoria equilibrio	112
Porcentaje	14.0
Municipios con 30 % y más de población indígena estimada y con categoría migratoria atracción	91
Porcentaje	11.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y categoría migratoria fuerte atracción	106
Porcentaje	13.0
Municipios con 30% y más de población indígena estimada y sin categoría migratoria	3

Recursos naturales.

El siguiente cuadro nos muestra la distribución actual de algunos grupos indígenas que poseen importantes recursos y se encuentran realizando algún proceso de preservación de los mismos. Cabe destacar que el 70 % de los recursos forestales (tropicales y templados) del país se encuentran en manos de comunidades. Por lo que resulta importante atender al hecho de que la Ley Forestal requiere de adecuaciones en cuanto a los procedimientos y condiciones para la explotación de los bosques.

1. Chinantecos	La chinantla, Oax.	40	1 comunidad	Manej. de bosq.
2. Zapoteco-Mixc	Sierra del I. de Tehuantepec	1, 3, 4	1,200 prod	Café orgánico
3. Mochla	Sierra Madre de Motozintla	1, 3, 4	30 comunidades	Café orgánico
4. Tzeltales, Tzotziles, Choles, Tojolabales	Las Cañadas, Chiapas	1, 3	12,000 fam. de 160 comunidades	Conserv y man de bosques
5. Zapotecos	Sierra de Juárez Oaxaca	4	19 comunid camp	Manejo de bosques
6. Mayas	Sotuta, Yucatán	2	6 comunidades camp	Manej. de bosques
7. Mayas	Sian-Kaan, Quintana Roo	1	Varias comunidades	Conserv. y manej de bos
8. Mayas	Sur de Quintana Roo	1	18 comunidades	Manejo de bosques
9. Mayas	Sur de Quintana Roo.	1	10 comunidades	Manejo de bosques
10. Mayas	Xpujil, Campeche	1	20 comunidades	Manejo de bosques
11. Zoques	Chimalapas, Oaxaca	1, 3, 4	2 comunidades	Conserv y manejo bosq
12. Nahuas	Sierra de Zongolica, Veracruz	3, 4	2,200 prodne de 40 com	Café y manej. de bosq.
13. Mixtecos	Cuatro Rayas, Puebla	5	1 comunidad	Restauración ecológica
14. Nahuas-Mixteco	Alcozauca, Guerrero	2, 4	20 comunidades	Manej de recur. nat
15. Purépecha	San Juan Nuevo, Michoacán	4	1 comunidad	Manej recur nat.
16. Purépecha	Pichátaro, Michoacán	4	1 comunidad	Manej. de bosques
17. Purépecha	Lago de Patzcuaro, Michoacán.	4	Prod de 28 comunidades	Restauración ecológica
18. Tarahumara-Topachuanos	Chihuahua	2, 4	183 comunidades	Manejo de bosques
19. Nahuas	Sierra de Manantlán, Jalisco	3, 4	1 comunidad	Manejo de bosques
20. Seris	Litoral de Sonora	5	2 comunidades	Rescate de conocimient ecológico
21. Nahuas y Totonacas.	Sierra Norte de Puebla	1, 3, 4, 5	Varias comunidades	Manej de recur nat.
22. Chontales	Camla, Tabasco.	1	Varias comunidades	Manej de recur nat.

Cuadro 1. Principales movimientos ecológicos en México. Zonas ecológicas: 1. Tropical húmedo. 2. Tropical subhúmedo. 3. Templado Húmedo. 4. Templado Subhúmedo. 5. Árido y semiárido

Año	Superficie (ha)	Superficie (km ²)	% del territorio nacional	% de las zonas agrícolas
1930	17,379	1,550,000	38.9	8.8
1960	18,699	1,600,000	44.5	10.3
1970	22,692	2,200,000	69.7	12.8
1988	28,058	3,100,000	99.1	20.3

Cuadro 2. Situación de la propiedad social en México. Fuente: Nacional Financiera/TNEGI. Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988. Esta superficie incluye nada menos que el setenta por ciento de las áreas forestales (templadas y tropicales) y el ochenta por ciento de las zonas agrícolas (fundamentalmente temporales) del país.

" La percepción y apreciación de los recursos naturales se ha modificado con el tiempo. En el pasado, con frecuencia se clasificó a las zonas indígenas como mal dotadas de recursos, percibidos como la concentración de bienes aptos para su explotación exclusiva y especializada. Hoy, con la introducción de conceptos como los de variedad, y diversidad, equilibrio, permanencia, renovación y potencial de desarrollo armónico e integral en la evaluación de los recursos naturales, se puede afirmar que el términos generales los territorios ocupados por los pueblos indígenas están dotados de recursos adecuados y hasta abundantes para propiciar su desarrollo."

Así se expresa en relación con los recursos el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994.

"En muchos casos los recursos naturales mejor preservados son aquellos con los que los pueblos indígenas guardan una estrecha y ancestral relación que ha permitido su uso, manejo y cuidado armónico, eficaz y permanente. Como sustento de esas experiencias está un sistema de conocimientos indígenas sobre la naturaleza, todavía no bien comprendido ni sistematizado. Ese sistema de conocimientos incluye a millares de

especies biológicas con las que los pueblos indígenas conviven, así como las delicadas y complejas interrelaciones entre los múltiples componentes de los ecosistemas. Esos milenarios sistemas de conocimientos, que permitieron transformar plantas silvestres en especies domesticadas para su cultivo y que convirtieron a lo que es hoy el territorio mexicano en uno de los ocho centros primarios del mundo que dieron origen a plantas cultivadas, es plenamente coincidente - y en algunos aspectos se encuentra más avanzado - con las aproximaciones científicas más modernas para el cabal aprovechamiento de los ecosistemas complejos."⁵⁴

La ecología y los Pueblos Indígenas.

El gran conocimiento de los recursos naturales que tienen los indígenas y campesinos, en el mundo en general y en México en particular, ha sido ampliamente documentado. Cada vez más se discute lo interesante de este conocimiento y las maneras de utilizarlo para el desarrollo de formas de manejo sostenible de los recursos naturales. Nuevas disciplinas han aparecido cuyo objeto de estudio es este conocimiento.

Por ejemplo, la etnoecología, que investiga el conocimiento mismo, o la agroecología, que busca aprovecharlo para desarrollar tecnologías agrícolas que minimicen el uso de insumos modernos como fertilizantes y pesticidas.

El conocimiento tradicional ha sido despreciado o ignorado por la cultura occidental, y aunque actualmente está siendo estudiado y revalorizado por un cada vez mayor número de científicos, aun existen muchas lagunas. Una de éstas, es la relación que existe entre el conocimiento que indígenas y campesinos tienen de sus recursos naturales, y el manejo

⁵⁴ Op. Cit

que hacen de éstos. "

En gran medida se ha asumido que el hecho de observar un grupo indígena o campesino posee conocimientos tales como clasificaciones de cultivos, suelos, plantas y animales significa necesariamente que este conocimiento ha sido utilizado para manejar adecuadamente sus recursos y ha contribuido a su supervivencia. Aunque en términos generales esta relación puede aceptarse como válida, esto no nos indica cual de todo este acercamiento de conocimientos se traduce en manejos específicos. Finalmente, son estos manejos los que han contribuido o no a la supervivencia.

Con base en esta preocupación por probar la relación existente entre conocimiento campesino manejo de recursos naturales, se llevó a cabo un estudio en el ejido Vicente Guerrero localizado en la porción central de estado de Chiapas. En este ejido, el maíz es el principal cultivo y su producción está bien integrada al mercado. El uso de tecnologías modernas es común, aunque aún existen muchas prácticas de tipo tradicional como el uso del arado y la utilización del sistema de temporal roza, tumba y quema. El policultivo maíz-frijol, frecuente en otros lugares de México, aquí no se practica. Sin embargo, el maíz-calabaza es muy común. De especial importancia es la utilización de numerosas variedades de maíz, en total se siembran 15 variedades pertenecientes a 6 razas distintas .

El estudio realizado demostró que los agricultores el ejido Vicente Guerrero poseen un gran conocimiento de sus suelos y sus maíces, y que este conocimiento es utilizado en sus prácticas agrícolas. La clasificación local desarrollada para los suelos, por ejemplo, captura las características particulares de cada uno de los tipos de suelo y coincide con la obtenida a través de los análisis químicos realizados durante la investigación. En cada uno

de los tipos de suelo se siembran determinadas variedades de maíz. Aunque esta traducción del conocimiento en un manejo específico de los suelos no es llevada a cabo por todos los pobladores del ejido, si se puede decir que en promedio la mayoría de ellos lo hace.

Estamos en la situación en la que ya se tiene una gran riqueza descriptiva del conocimiento indígena y campesino, y se sabe que éste está asociado a grupos humanos que han sobrevivido, por siglos, en medio ambientes adversos. El reto para las disciplinas que estudian los sistemas de conocimiento indígena y campesino, y que además quieren utilizarlo para desarrollar tecnologías o estrategias de uso de recursos, es demostrar que este conocimiento es efectivamente, utilizado en el manejo de los recursos. Esto implica el desarrollo de trabajos cuantitativos que permitan probar más rigurosamente esta relación.

También se abre toda una área teórica para clasificar y distinguir entre diferentes tipos de conocimiento, su distribución entre las poblaciones, y por qué partes de este conocimiento se traduce en actos específicos y otros no, y bajo que condiciones las técnicas o estrategias asociadas a este conocimiento son apropiadas." ⁵⁵

Otros esfuerzos se están dando en estados como Oaxaca, a través de la Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica, la que lleva más de un año trabajando en la recopilación, sistematización y divulgación de los esfuerzos de grupos y personas que en el ámbito estatal o fuera de él están trabajando en el diseño y la aplicación de las llamadas técnicas apropiadas o alternativas. Señala la comisión en una de sus publicaciones " ... La

⁵⁵ Mauricio R. Bellon Corrales. "Conocimiento campesino y manejo de recursos naturales." *Oikos*, boletín bimestral del Centro de Ecología de la UNAM. Marzo-Abril de 1991.

generalización del modo industrial de producción ha llegado al punto en que invade constantemente la realidad general. Mantener un estilo de vida propio y convivial sólo es posible mediante una defensa activa de las iniciativas autónomas, que permitan poner límites a la injerencia industrial en la vida cotidiana. Y esta defensa es ecológica, porque pone énfasis en la relación entre los hombres y entre ellos y sus entornos."

La Comisión ha trabajado en investigaciones para rescatar una gran cantidad de técnicas tradicionales y aprovecharlas como técnicas alternativas : " Las técnicas que aquí se mencionan o describen intentan que su tecnología implícita sea convivial, es decir, que funcionen como herramientas bajo control de quien las emplea; que en vez de inhabilitarnos, haciendo inútiles y redundantes nuestras destrezas y capacidades, las fortalezcan y contribuyan así a hacer nuestra vida más plena y creativa "⁵⁶

La ecología está de moda. No se trata solamente de que el gobierno, los académicos, diversas fundaciones filantrópicas y la llamada sociedad civil estén incrementando su atención a los asuntos ecológicos, sino que asistimos a una rápida popularización del término, especialmente en forma de adjetivo. Así, disponemos de detergentes ecológicos, podemos adquirir automóviles ecológicos para transitar por carreteras ecológicas. La ecología se ha convertido en un espléndido ejemplo de las palabras signo que refiere Iván Illich: términos que al transferirse del ámbito de la ciencia al lenguaje cotidiano, han sido vaciados de cualquier significado concreto pero tiene múltiples y vagas resonancias.

" En sentido estricto, el término ecología se refiere a una ciencia formal, con un cuerpo de conocimientos claramente definido y una metodología precisa. No obstante, se le dan

⁵⁶ Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica, Instituto de la Naturaleza y la Sociedad de Oaxaca, Espacios Culturales de Innovación Tecnológica, Fundación Macarthur y Sedesol. " *Defensa Ecológica Manual de Técnicas* ". Oaxaca, noviembre de 1994.

al menos otras dos connotaciones: se considera sinónimo de naturaleza (por ejemplo cuando incorrectamente se nos conmina a cuidar la ecología), y alude a un movimiento social - cuyo denominador común es la preocupación ambiental, así con diferentes grados y calidades de crítica de la sociedad industrial, y que representa sin duda, una de las corrientes culturales más características de este fin de siglo" ⁵⁷

Las consecuencias de un deterioro ecológico en todo el planeta ha dado lugar a múltiples expresiones en favor de la reflexión y consecuente acción por rescatar al mundo de la dinámica de muerte y destrucción en la que se halla sumido desde siempre, pero con un aceleramiento cada vez más evidente y quizá irremediable en las últimas décadas. En este sentido, efectivamente la literatura es ya muy amplia, a éstas alturas no hay que convencer a nadie de la necesidad de un cambio de actitud en relación con nuestros hábitos y relación con el mundo que nos rodea. Estamos cada vez más alejados de aquellos elementos que nos proporcionan la existencia y hasta los sentimientos. Una vez que ya se ha tocado el tema de la relación de los pueblos indígenas con los recursos, con sus recursos, cabe ahora presentar gran parte de los puntos de vista de uno de los investigadores que ha puesto gran énfasis en la preocupación por el deterioro ecológico en nuestro país, así como los movimientos campesinos e indígenas por la salvación y autogestión de sus recursos naturales. Así, Victor Manuel Toledo expresa su percepción en relación con este tema:

"A la luz de una crisis ecológica de escala planetaria cada vez más evidente que amenaza con alcanzar su hora cero en las próximas dos o tres décadas, los modelos de desarrollo rural elaborados y aplicados por la civilización occidental, aparecen como uno de los aceleradores más notables de la crisis.

⁵⁷ El Tecolote. Boletín de la Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica. año I. No 6 Oct-nov 1994.

Como contraparte las llamadas culturas tradicionales, representantes de todo un conjunto de civilizaciones alternativas (premodernas), dominan aún sobre buena parte de los espacios rurales del planeta (especialmente en el Tercer Mundo) y están llamadas a jugar un papel protagónico del lado de las fuerzas que buscan amortiguar y resolver dicha crisis. Esto es así porque como lo ha venido demostrando una cada vez más importante corriente de investigadores, las culturas indígenas (hablantes de unas cinco mil lenguas diferentes) son poseedoras de cosmovisiones y modelos cognoscitivos, estrategias ecológicas y formas de organización social y productiva, más cercanas a lo que se visualiza como un manejo ecológicamente adecuado de la naturaleza.

Se trata, por supuesto, de un nuevo paradigma que no sólo ha logrado penetrar en numerosos círculos académicos, organizaciones ambientalistas y conservacionistas, grandes fundaciones y agencias internacionales de desarrollo, sino que, lo que parece más importante, se está filtrando hacia las organizaciones sociales de base y comienzan a ser materia de discusión y foros indigenistas y de organizaciones campesinas.

Su significado teórico y práctico, no puede ser más paradójico: los que ahora se consideraban los "condenados de la historia" como diría John Berger, se toman para la sorpresa de todos en actores protagónicos de una nueva contienda. Esa que ya está librándose en todas partes del mundo y que involucra no el enfrentamiento entre facciones (sectores sociales o naciones) sino el de la especie humana contra la destrucción global desatada tras varios siglos de expansión de una civilización que por primera vez en la historia hace que "todo lo sólido se desvanezca en el aire". (Berman 1988). "

Para Toledo la adopción de tal paradigma filosófico y político entre los campesinos se da a consecuencia de cinco nuevos fenómenos .

"a) el cada vez más evidente fracaso de los sistemas productivos modernos (como la revolución verde en la agricultura, la ganadería de tipo extensivo o los sistemas de explotación forestal en el trópico), sin embargo, este tipo de sistemas productivos son aún utilizados indiscriminadamente por grandes sectores rurales;

b) la proliferación de consignas tecno-productivas de inspiración ecológica impulsadas por una nueva generación de investigadores y técnicos;

c) el surgimiento y expansión de innumerables organizaciones no-gubernamentales de carácter alternativo (que sólo en Latinoamérica sobrepasan las 10, 000, muchas de ellas de clara orientación ecológica) trabajando hombro a hombro con las comunidades rurales, ésto a pesar del optimismo de Toledo no es todavía el modelo de organización más óptimo, pues es bien sabido que la burocratización ha hecho presas a muchas de esas organizaciones que se han convertido más en un obstáculo para el desarrollo y autogestión de aquellos a quienes dicen apoyar campesinos, indígenas en este caso;

d) la aparición de nuevas formas de economía ecológica que, aunque incipientes, comienzan a abrir originales caminos de circulación que van desde los productores rurales de orientación ecológica hasta los "consumidores verdes" demandantes de productos orgánicos y,

e) la aparición y el desarrollo de la conciencia y los movimientos ambientalistas, que no obstante estar restringidos a las zonas urbanas alcanzan a impactar los escenarios rurales y a sus actores."

No sorprende descubrir en México un "caldo de cultivo" especialmente propicio para el surgimiento de luchas económica-campesinas. En nuestro territorio convergen un amplio mosaico de situaciones ecológicas, la fuerte presencia de un campesinado contemporáneo, y la existencia de más de 50 culturas indígenas con una larga historia de manejo de la naturaleza.

Habría que agregar que, como consecuencia de las conquistas sociales logradas por el movimiento revolucionario de principios de siglo, las leyes agrarias han dejado en manos del sector campesino enormes porciones de recursos naturales. Hacia 1988, más de 3 millones de unidades productivas campesinas (ejidos y comunidades indígenas) ocupaban la mitad del territorio nacional (unos 95 millones de hectáreas). Cabe considerar que, en tanto que los datos que aquí presenta Toledo son tomados de los censos levantados por el INEGI, estos deben ser utilizados con reserva, toda vez que los datos de producción no coinciden con los legales, baste citar que para la Secretaría de la Reforma Agraria, existen un total de 28,000 ejidos y comunidades, cuando para el INEGI el número alcanza los 30,000.

Esta superficie incluye nada menos que el 70% de las áreas forestales (templadas y tropicales) y el 80 % de las zonas agrícolas (fundamentalmente temporales) del país. Por último actuando como " agentes catalíticos" existe toda una hornada de intelectuales y técnicos originados o ligados a la generación del 68 que, desde sus respectivas

disciplinas (agronomía, antropología, biología, geografía), se han involucrado en un sinnúmero de proyectos productivos de carácter alternativo en las áreas rurales. Aquí el autor peca de vanidad, puesto que si bien es cierto que la generación del 68 ha influido en algunos ambitos de la vida política del país, no lo es menos, que una gran cantidad de jóvenes se han incorporado a tareas solidarias y de investigación en áreas rurales.

Toledo nos muestra una lista de movimientos campesinos que él caracteriza como de orientación ecológica: " estos han estado presentes desde la década pasada. Registro notable de lo anterior es, por ejemplo, la lucha desarrollada por el llamado Pacto Ribereño que en su momento más álgido llegó a bloquear alrededor de 300 pozos petroleros del centro de Tabasco (entre marzo y noviembre de 1983) resultado de la movilización de más de 30 ejidos y rancherías en contra de la contaminación provocada por la explotación petrolera (Pineda 1984).

En la misma perspectiva deben incluirse las movilizaciones de comunidades indígenas purépechas en defensa del lago de Pátzcuaro iniciadas en 1982, o el movimiento de 22 comunidades de zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca por la defensa de sus bosques y sus derechos sobre éstos (llevado a cabo por la ODRENASIJ: Organización de Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra de Juárez desde 1980). Destaca también el avance logrado por más de 30 organizaciones campesino-forestales a través de la realización de 10 encuentros nacionales (1983-1989) y numerosas declaraciones políticas (Chapela 1991). Durante los últimos años el número de movimientos campesinos (esencialmente indígenas) de orientación ecológica creció a tal ritmo pero tan sigilosamente que no hubo análisis alguno que lo registrara como nuevo fenómeno político (Quadri, 1990; Jerez, 1991). Por eso la sorpresa fue mayúscula cuando la

realización de dos encuentros nacionales recientes⁵⁸ reveló, de golpe, la existencia de un considerable número de organizaciones regionales y comunitarias comprometidas con toda una gama de luchas de carácter ecológico. Pero aún más, la primavera de 1991 tuvo el deleite de hamacar el feliz nacimiento de una nueva criatura social cuando durante la realización del Simposio sobre Pueblos Indígenas y Recursos Naturales, cerca de 20 organizaciones decidieron formar una red nacional, emitir dos declaraciones y participar con sus representantes en diversos eventos nacionales e internacionales.

A esto se agregó una agenda de trabajo que incluyó la edición de un boletín y la realización de cinco nuevos eventos regionales, el primero de los cuales tuvo lugar a principios de septiembre de 1991 en Juchitán, Oaxaca⁵⁹.

Una primera aproximación con base en la información derivada de los eventos señalados y un recuento obtenido de diversas fuentes, revela la existencia de unas 30 organizaciones campesinas, la mayoría de carácter indígena realizando algún tipo de lucha ambientalista. Estas se distribuyen prácticamente por todas las zonas ecológicas del país, aunque fundamentalmente sobre las zonas de bosques templados y selvas tropicales, y proliferan especialmente en la porción sur, en los estados de Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo. Aunque es difícil de estimar, dados los diferentes niveles de cohesión política que presentan las organizaciones el número de comunidades tensadas por este nuevo tipo de lucha oscila entre las 300 y 400. La esfera de dominio territorial, real o potencial, oscila de unas cuantas hectáreas hasta enormes superficies: 580 mil hectáreas en los Chimalapas, Oaxaca, 600 mil en la subregión de las Cañadas (Lacandona) Chiapas;

⁵⁸ Se trata del *Primer encuentro Nacional de Agricultura Orgánica* celebrado en la ciudad de Oaxaca del 25 al 27 de abril de 1991, y al que asistieron cerca de 200 participantes (la mayoría indígenas); y del *Segundo Simposio sobre Pueblos Indios y Recursos Naturales en México* (5 al 9 de junio, 1991) auspiciado por el Instituto Nacional Indigenista, la UNAM y otras instituciones.

⁵⁹ Se trata de la *Primera Reunión Regional del Pacífico Sur de Organizaciones Indígenas, Campesinas y de Pesca para la Conservación y el Desarrollo*, realizada en Juchitán, Oaxaca (5-7 de septiembre 1991), y a la que asistieron 17 organizaciones de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

alrededor de 300 mil hectáreas en el sur de Quintana Roo.

Más impresionante que las principales reservas de la Biósfera del sur del país (Montes Azules, Sian Kaan, Calakmul, los Chimalapas), así como algunas del centro (Manantlan) y del norte (El Pinacate), se encuentran rodeadas de movimientos campesinos que demandan participación efectiva en el manejo de estas áreas de conservación biológica. El rasgo más notable se refiere, sin embargo, a que la mayoría de estos movimientos, así como los más exitosos tanto por el número de participantes como por sus logros productivos y de organización, son de carácter indígena, un fenómeno que confirma la "predisposición natural" de las etnias (tanto en términos ideológicos como sociales y tecno-productivos) a adoptar una perspectiva ecológica (Toledo, 1990a). Finalmente el recuento revela toda una gama de actividades y actitudes y, por supuesto una situación bastante desigual de niveles de organización, claridad política y diferentes vías de acceso a la organización (incluida aquella lograda a través de las comunidades eclesiales de base). En el conjunto existe toda una variedad policroma: vainilleros, cafetaleros orgánicos, productores templados y tropicales, restauradores de suelos agrícolas, defensores de lagos (Pátzcuaro, Chapala, Zirahuén, Chacahua) y ríos; milperos que practican una agricultura ecológica, productores de miel orgánica, comuneros con pretensiones eco-turística, manejadores de fauna silvestre, reforestadores.

Lo más impresionante son los altos niveles de organización y de éxito productivo y social alcanzados por las más avanzadas de las organizaciones. Esto incluye el manejo y explotación de bosques templados (comunidad indígena de San Juan Nuevo, Michoacán y Unión de comunidades forestales de Oaxaca); manejo y explotación de selvas tropicales primarias (Unión de ejidos Forestales de la Zona Maya y Sociedad de

Productores Forestales de Quintana Roo) y secundarias (Unión de Comunidades de Ueila, Oaxaca); producción de café orgánico de exportación (encabezados por la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo o UCIRI e Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla o ISMAM). No obstante el panorama disparejo y heterogéneo que se presenta, el movimiento puede llegar a cuajar y consolidarse dadas las amplias perspectivas que se abren hacia el futuro inmediato. Probablemente el número de organizaciones que podrían conformar una primera plataforma política para este nuevo movimiento alcanzará las cincuenta (si se considera que los eventos y los registros que existen no logran detectar todo el universo, especialmente en el norte del país), y en el horizonte inmediato se vislumbran dos fenómenos harto importantes : la existencia de un pujante movimiento indígena de cafetaleros (que tan sólo en Oaxaca nuclea 35 organizaciones regionales con unos 18 mil productores; véase Moguel, 1991) altamente sensibles a adoptar una línea ecológico-política a través del café orgánico, y la organización (en el invierno de 1991) del primer evento de carácter nacional sobre problemática ecológica a la que asistieron las principales centrales campesinas de México.

Para Toledo resulta de gran importancia la participación de las organizaciones campesinas, pero aún más las indígenas, puesto que la defensa de la cultura es, a su vez, la defensa de la naturaleza:

* Hay una dimensión amplia que se abre a la perspectiva campesina en el momento en que la defensa de la naturaleza toma la forma de una demanda política concreta : la cultural.

Ya no se trata sólo de alcanzar la autogestión económica, a través del establecimiento de un proceso de producción sostenible, es decir respetuoso de los ritmos de la naturaleza.

Se trata de llegar a ese estado aportando buena parte de los elementos que forman parte de la propia cultura."

Siguiendo a Bonfil Batalla, Víctor M. Toledo agrega: " La cosmovisión indígena, por ejemplo, basada en una percepción religiosa de la naturaleza encaja con la necesidad de realizar una apropiación ecológicamente correcta de los recursos naturales. Se explotan los recursos sobre los principios de igualdad y reciprocidad lo que de alguna forma evitan la sobreexplotación y propician mecanismos colectivos de control y corrección en el manejo de la naturaleza."

La visión de Toledo es la más optimista en relación con la presencia de organizaciones campesinas e indígenas en la defensa de los recursos : " Si algo se puede prever del futuro inmediato es que las luchas políticas del siglo venidero quedarán alineadas en torno a una contienda suprema: la lucha por la especie (y el planeta) . La conciencia de especie y la solidaridad que ésta engendra, logrará o no penetrar en los seres en función no sólo de su situación de clase sino de su actitud como individuos frente a la vida, de su "estado de salud humana". Ello dará lugar (ya está dando) a alianzas políticas y solidaridades nunca antes vistas, pues el instinto de conservación de la especie junto a la integración global cada vez más efectiva de los seres humanos, está gestando situaciones inéditas. Hoy, una batalla de indígenas en la amazonia boliviana recibe de inmediato solidaridad, difusión y apoyo internacional de la misma forma que un descubrimiento científico seminal de un centro de investigación danés se disemina como un relámpago por todos los confines del mundo."

Es este contexto debe ubicarse el reciente nacimiento de un nuevo movimiento ecológico indígena y campesino y desde donde puede visualizarse su desarrollo futuro. Como agentes de una matriz civilizatoria diferente, las culturas campesinas e indígenas de México (y de Latinoamérica) están llamadas a jugar un papel central del lado de las fuerzas que luchan por la supervivencia de la especie. Su contribución es múltiple puesto que, como hemos visto, para defender su cultura están obligadas a defender la naturaleza y viceversa, y al realizar esta doble defensa garantizan por un lado, (efecto local), la autogestión económica y política de sus comunidades y del otro, (efecto global), su aporte solidario con el resto de los seres que forman nuestra especie.

Y es a través de esta cascada de intenciones, de este juego de espejos solidarios, como se irá iluminando un nuevo fenómeno trascendente: los parias, los condenados de la tierra, los soterrados de la historia, los sobrevivientes, con sus cosmovisiones olvidadas, sus hábitos comunitarios y su fuerza espiritual, se habrán de convertir en parte sustancial de las fuerzas de salvación que promueven el cambio civilizatorio que la humanidad requiere.

La necesidad de reglamentar al primer párrafo del artículo 4o constitucional es cada vez más evidente, no es saludable para la sociedad mexicana cerrar los ojos frente a situaciones y reclamos como el que se manifestó en los altos de Chiapas el 1o de enero de 1994. La diversidad de culturas en nuestro país es un hecho que se debe reconocer y dar paso a un cambio de actitud en relación a los "otros", este es un proceso que nos enriquecerá antes que dividimos. El reclamo de justicia para los pueblos indios no es demagogia, es la expresión de un largo proceso de lucha que dura ya más de quinientos años.

Los pueblos indígenas en su "pervivencia", nos han aportado una gama muy rica de pasado e historia, aunque lamentablemente hayan sido siempre ellos los que menos se han beneficiado del proceso de construcción de la Nación mexicana. Actualmente parece ser, que ni siquiera el recurso de las armas, ese que dio origen al México del siglo XX, es suficiente para comprender en toda su magnitud el reclamo de los pueblos indígenas, ojalá y esta oportunidad nos permita detener el etnocidio que comenzó con la llegada de los españoles y continúa con la marginación en la que viven mas de 20 millones de mexicanos.

CAPÍTULO CUARTO

Propuestas de reglamentación del primer párrafo del artículo 4o constitucional en materia de recursos de los Pueblos Indígenas.

Antecedentes.

A raíz de la aprobación de la adición de un párrafo al artículo 4o constitucional, han sido diversas instancias las que han elaborado propuestas para la respectiva Ley Reglamentaria.

Ninguna propuesta ha sido formalmente presentada puesto que el tema cayó en impanse, quedándose pendiente desde 1990, aunque en el mes de abril de 1994 (y a consecuencia del levantamiento armado del EZLN en Chiapas) hubo un intento de consulta convocada por la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas.

Esta consulta resultó un fracaso, en virtud de que se convocó apenas con una semana de anticipación a las organizaciones, sin que se especificara la fecha ni el lugar donde se llevaría a cabo, únicamente se informó que la consulta se desarrollaría durante una semana y que había que solicitar mayor información en la Residencia de la Procuraduría Agraria más cercana, o en el Centro Coordinador del INI; aunque en los hechos, ni siquiera la coordinación con éstas instituciones estaba concretada.

La inconformidad de las organizaciones se hizo patente en algunos en forma manifiesta, muchas de ellas optaron por no asistir, hubo también aquellas que no se enteraron y

finalmente las que desde el principio descalificaron la eficacia de la consulta.

Nunca hubo una explicación ni se presentaron resultados de el trabajo realizado. No obstante algunas organizaciones, instituciones y partidos políticos cuentan ya con su propuesta.

Los proyectos están orientados según la instancia que las propone, las organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales presentan en primer plano la demanda de autonomía; la propuesta de instituciones como el INI se dirige al reconocimiento de derechos "culturales", dejando de lado cualquier alusión a la autonomía, la propuesta del PRD, se refiere sustancialmente de la cuestión de la democracia.

En el presente trabajo me he limitado a la comparación de los diversos proyectos en los puntos en que convergen y se dividen en relación con los recursos de los pueblos indígenas.

Los proyectos a analizar son los siguientes:

- 1.- Instituto Nacional Indigenista.**
- 2.- Partido de la Revolución Democrática.**
- 3.- Diversas organizaciones no-gubernamentales.**
- 4.- Declaración de Tlahuilottepec sobre los Derechos fundamentales de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos Indolatinoamericanos. Octubre de 1993.**

En la Ley Reglamentaria del Primer Párrafo del artículo 4o constitucional serán contemplados los derechos que le son reconocidos a los pueblos indígenas y que son protegidos por esta disposición constitucional, entre ellos están los recursos. En consecuencia, todas las propuestas contienen un apartado en el que se refieren desde su punto de vista a las disposiciones que debe contener la Ley Reglamentaria.

Del análisis de las diversas propuestas se logró identificar algunos rubros que son tratados en casi todas ellas, estos son:

- 1.- El respeto y protección a los recursos de los pueblos indígenas.
- 2.- Qué se entiende por recursos.
- 3.- Algunas características jurídicas de los recursos de los pueblos indígenas.
- 4.- Algunos lineamientos en relación con la explotación de los recursos.
- 5.- Respeto a las formas tradicionales de explotación de los recursos.
- 6.- El respeto a las formas tradicionales de los pueblos en la resolución de conflictos por linderos y la jurisdicción del Estado en este rubro.
- 7.- Los niveles de convivencia entre el Estado y los pueblos indígenas en la explotación de los recursos.

Sin embargo, antes de iniciar la comparación de propuestas, conviene presentar algunas de las justificaciones de cada uno de los proyectos de las organizaciones no-gubernamentales entre las que destacan las que se logró identificar como comunes en la mayoría de ellas.

Las organizaciones indican en las exposiciones de motivos que, durante quinientos años, los pueblos indígenas han sufrido constante violación a sus derechos colectivos e individuales. Asimismo, que los pueblos indígenas tienen derecho a ser diferentes y a ser tratados como tales; que los pueblos indígenas tienen derechos originales, inalienables y libertades fundamentales, que los estados nacionales y la sociedad no india en muchos casos los han negado y les han impedido ejercerlos.

Resaltan también que ha existido una constante y lacerante discriminación racial que ha considerado a sus culturas inferiores frente a las culturas hegemónicas, negando su condición de pueblos y naciones originarias las que han sido marginadas sin fundamento en la composición pluricultural de la nación mexicana. Indican, por otro lado, que todas las doctrinas y prácticas de superioridad racial o cultural son jurídicamente falsas, moralmente condenables y socialmente injustas.

Señalan que el Estado mexicano debe tomar en sus manos con carácter de urgente, la responsabilidad histórica de reconocer, garantizar y promover los plenos derechos de los pueblos indígenas.

Insisten en que los pueblos indios tienen el derecho a vivir en condiciones de libertad, igualdad y mantener presentes sus valores sociales, culturales, espirituales y morales como parte esencial de su identidad. Agregan que tienen el derecho como pueblos a consolidar, revitalizar y fortalecer sus culturas, recursos, lenguas, usos y costumbres y formas específicas de organización social a través del desarrollo integral de los pueblos y sosteniendo sus propias necesidades y contando con una participación completa en todos los niveles y ámbitos de decisión que les competa.

Consideran también que el gobierno mexicano se ha comprometido a cumplir y aplicar eficazmente el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, el cual tiene vigencia en nuestro país desde el 5 de diciembre de 1991.

Resalta la afirmación en el sentido de que es inalienable el derecho de los pueblos indígenas a pertenecer y permanecer en la madre tierra como sustento vital para la supervivencia y garantía de desarrollo integral e identidad por sus territorios, así como en la conservación del planeta. Asimismo, que en la carta magna de la nación mexicana, como parte de un proceso inicial encaminado hacia el pleno reconocimiento de los pueblos indígenas y como un acto de justicia a quienes han contribuido a la construcción de este país, se ha incluido la composición pluriétnica de la población mexicana. Recalcan que el Honorable Congreso de la Unión debe escuchar la voz de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, discutir y aprobar la propuesta de Ley Reglamentaria del primer párrafo del artículo cuarto constitucional, en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, concluyen demandando a la nación mexicana el pleno reconocimiento a los derechos históricos de los pueblos indígenas y que México se ha quedado a la zaga en el proceso continental de reconocimiento de tales derechos, por lo que demandan su actualización. Es necesario que en nuestro país se establezcan nuevas bases de relación entre el Estado mexicano y la sociedad no india, con los pueblos indígenas.

Los pueblos indios consideran además que es imprescindible su participación en el proceso de elaboración de la Ley que reglamenta al primer párrafo del artículo 4o

constitucional.

Otras organizaciones han señalado que las naciones, nacionalidades y pueblos indígenas son originarios de los territorios que han ocupado tradicionalmente, y que en la mayoría de los casos se les impusieron religión, educación, y normas jurídicas ajenas y en contra de su voluntad. Estas organizaciones insisten en que el ejercicio de la libre determinación es un derecho humano para los pueblos, como condición, sin la cual es imposible disfrutar todos los demás derechos reconocidos internacionalmente. Señalan que los seres humanos que habitamos este planeta debemos impulsar el reconocimiento jurídico de los derechos colectivos de todos los pueblos, en relación estrecha a toda la naturaleza y lo que ella comprende.

Análisis comparativo de las propuestas de reglamentación.**Respeto y protección a los recursos.**

En lo que se refiere a este rubro todas las propuestas coinciden en señalarlo como un aspecto prioritario para la Ley Reglamentaria.

Las propuestas de las organizaciones plantean que el Estado en coordinación con los pueblos indígenas, proteja la integridad, la propiedad y/o posesión y el desarrollo de los recursos de los pueblos indígenas en lo que se refiere a territorios, tierras, recursos naturales, renovables y no renovables, flora, fauna, y biodiversidad, así como el medio ambiente tradicionalmente ocupado por ellos. Agregan que se debe acelerar la regularización de la tenencia de las tierras comunales de acuerdo al artículo 98 fracción I de la Ley Agraria.

Señalan además que, se debe reconocer a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre territorios y las tierras que ocupan y que tradicionalmente han ocupado. Esos pueblos podrán constituir o ampliar sus territorios con tierras adquiridas para tal efecto, o adquiridas por acción agraria de restitución en un juicio ante los tribunales agrarios.

Agregan que se debe velar por el respeto a la tradición de tenencia de los pueblos indígenas y la concepción y práctica del uso y aprovechamiento de los recursos de cada uno de los territorios en que habitan.

Incluyen un artículo en el que señalan : "Se declaran nulos todos los actos de compra-venta y despojo de tierras comunales de acuerdo con la fracción VIII inciso b), del artículo 27 constitucional, elaborándose los reglamentos internos para evitar el acaparamiento de esas tierras y propiciar su distribución equitativa y su aprovechamiento."

Esta disposición resulta innecesaria, toda vez que ya se encuentra enunciado en el propio artículo 27 constitucional y en relación con el acaparamiento ya existe normatividad más específica.

Esta propuesta también prevé lo siguiente: " Salvo en los casos de catástrofe naturales o de emergencia nacional, los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de los territorios y las tierras que tradicionalmente han ocupado. Cuando dejen de existir las causas que excepcionalmente motivaron su reubicación, esos pueblos deberán tener el derecho a retomar a sus territorios originales brindándoles el Estado todo el apoyo necesario para facilitar su regreso. Cuando el retorno no sea posible, los pueblos deberán contar con territorios y tierras, al menos iguales en cantidad y calidad que los que hubiesen perdido, y que permitan garantizar su reproducción y su desarrollo futuro como tales."

Por su parte el proyecto del Partido de la Revolución Democrática no contiene referencias específicas en relación con la protección y el respeto a los recursos de los pueblos indios. Mientras que para el proyecto del INI la cuestión se limita a incluir una disposición en la que establece que en los casos de aportación de tierras a sociedades mercantiles que involucren tierras de uso común de las comunidades indígenas, para la

valoración del proyecto de desarrollo correspondiente prevista en el artículo 75 fracción II de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria requerirá de la opinión del INI, la cual se emitirá en términos del aprovechamiento de recursos y tradiciones técnicas.

Es decir, para el INI el punto de partida es la comunidad agraria, por ello, se limita a complementar una disposición ya existente en la Ley Agraria, mientras que las organizaciones están por otro lado, exigiendo el respeto y reconocimiento, no sólo a las tierras, sino también a los territorios.

En este contexto, al parecer deben cederse posiciones en ambos lados. Los pueblos indios deben estar conscientes hasta qué punto resulta ya casi imposible dar respuesta satisfactoria a la demanda del reconocimiento de territorios y el Estado debe dar paso a la posibilidad de una reestructuración de el actual mapa geopolítico, sin que tal posibilidad ponga en peligro el ejercicio de la soberanía del Estado nacional sobre un territorio que se sigue considerando único, puesto que los pueblos indígenas han manifestado expresamente que su pretensión no es la de separarse del mismo.

Un problema más es la presencia de población no india en zonas consideradas como indígenas, puesto que el reconocimiento de territorios conlleva la idea de que subsistan en el mismo diferentes niveles de sistemas jurídicos (el del Estado y el del respectivo pueblo indígena) de los que aún no es posible determinar el punto de convergencia ni los límites entre uno y otro.

Qué se entiende por recursos de los pueblos indígenas.

En este rubro las opiniones y propuestas se alejan todavía más entre la postura no gubernamental y la institucional, y en el caso del PRD se puede afirmar que no existe claridad en relación con lo que se entiende por recursos de los pueblos indígenas.

Las propuestas de las diversas organizaciones señalan que en la aplicación de la ley se considera que el concepto de recursos comprende no sólo las tierras comunales y ejidales que los pueblos indígenas ocupan, sino también las aguas, los bosques, la biodiversidad, el medio ambiente, los lugares sagrados y los centros ceremoniales asociados a la existencia y reproducción de los pueblos.

Agregan que sus territorios y tierras constituyen su vida, en donde descansa la matriz de sus culturas milenarias, reguladas por sus propios sistemas jurídicos, que establecen una relación interna y externa con esos territorios y tierras, manifestada en su conducta particular y comunitaria.

Por su parte el proyecto del INI señala que " Las culturas de los pueblos indígenas recogen una conceptualización integral de la naturaleza, que se expresa en prácticas y costumbres de preservación y manejo de la flora, la fauna, la tierra, el agua y el medio ambiente en general."

No obstante, para el INI el concepto recursos abarca únicamente lo que llama "áreas naturales protegidas" y las tierras de las comunidades agrarias reconocidas a través de la resolución presidencial, en la que no cabe el concepto de pueblos indígenas, puesto que

este es un concepto mucho más amplio, en un pueblo o etnia indígena pueden estar abarcadas una o más comunidades.

En ocasiones excepcionales el gobierno casi alcanzó a percibir que dentro de un territorio determinado en el que habitaban ciertas comunidades, debían estas pertenecer a un mismo grupo étnico, por lo que la resolución presidencial abarcó a todas en una sola. Este es el caso de la resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales de los poblados denominados : San Pedro y San Pablo Ayutla, Santa María Tlahuiloteppec, Espíritu Santo Tamazulapam, Santo Domingo Tepuxtepec y Santa María Tepantlali, municipios de los mismos nombres, del estado de Oaxaca.

En este caso el Cuerpo Consultivo Agrario consideró que los documentos presentados por las comunidades de que se trata para probar la propiedad de sus terrenos comunales, eran auténticos, " ya que presentan validez absoluta en cuanto a los requisitos que los elementos probatorios exigen "60 A estos poblados (todos mixes) se les reconoció en mancomún una superficie de 59, 639,- 53 hectáreas

El conflicto reside ahora en los límites entre cada una de las comunidades. Esta situación, insisto, podría ser ejemplificativa de lo que podría considerarse un "territorio", puesto que las cinco comunidades son mixes, sin embargo, cada una de ellas reclama su autonomía, considerando además, que son cabeceras municipales de gran importancia en la zona.

⁶⁰ Resolución presidencial de los poblados: *San Pedro y San Pablo Ayutla, Santa María Tlahuiloteppec, Espíritu Santo Tamazulapam y Santa María Tepantlali*, municipios de los mismos nombres. Dada el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal a los veintidós días del mes de septiembre de 1975. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría Álvarez. Rúbrica.- Cúmplase. El Secretario de la Reforma Agraria, Augusto Gómez Villanueva.- Rúbrica.

Por ello, nos inclinamos a pensar que el concepto de territorio de los pueblos indígenas puede no partir del ámbito de la etnia, sino de la comunidad. Atento a esto, podría tener cabida el razonamiento del Antrop. Guillermo Bonfil Batalla en el sentido de que la comunidad local fue el único reducto que dejaron los conquistadores a los pueblos indios para la reproducción de su cultura y continuidad de su proceso civilizatorio.

La resolución mancomunada de los pueblos señalados nos plantea el conflicto de la superposición de diferentes estructuras políticas y sociales: la del municipio, la de la comunidad, la de etnia mixe, y es entonces cuando nos preguntamos cuál puede ser el punto de partida para el momento de delimitar territorios o límites de los recursos de los pueblos indígenas.

El punto de conflicto está en cuál puede ser la forma de abarcar en forma legal la superficie que reclama cada pueblo indígena. Habría además que ubicar cual es la unidad a la que nos referimos con pueblo indígena : etnia, comunidad, región indígena y otras que se nos presentan en el discurso reivindicativo de derechos de los pueblos indígenas.

En síntesis además, podemos decir que el planteamiento de territorio está sumamente ligado al conflicto de la tierra, toda vez que la resolución de éste problema llevaría aparejado el tratamiento que deberá darse a los recursos que correspondan a la unidad de pueblo, comunidad, o etnia que logre acordarse.

Finalmente queda señalar que en el concepto recursos se encuentran abarcados no sólo las tierras, sino también los bosques, las aguas, los lugares utilizados tradicionalmente para rituales religiosos.

Características jurídicas de los recursos.

En relación con la naturaleza jurídica de los recursos de los pueblos indígenas, existen pocos señalamientos en cada proyecto. De forma general se puede decir que coinciden tratándose de las tierras en cuanto a las características de inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Asimismo, el proyecto de las diferentes organizaciones no gubernamentales señala : "Nuestros territorios y tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, porque así lo establecen cada uno de nuestros sistemas jurídicos propios, basados en nuestra cosmovisión de la integralidad que aquellos tienen con nuestras naciones, nacionalidades y pueblos indígenas. Esto es así, porque la tierra como Nuestra Madre, no es susceptible de convertirse en propiedad privada, pues de lo contrario no podemos asegurar el futuro colectivo de nuestros pueblos. "

Lineamientos para la explotación de los recursos de los pueblos indígenas.

En cuanto a los lineamientos que cada propuesta presenta para la explotación de los recursos se puede decir que hay una gran diferencia, ya que pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales, no proponen sino que, demandan el respeto al derecho de los pueblos indios a decidir sobre la forma de explotación de sus recursos. Por su parte ni el proyecto del INI ni el del PRD, indican nada en relación con este rubro.

En relación a la tierra y los recursos se plantea el derecho de los pueblos indígenas : " de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en

que este afecte sus vidas."

Las propuestas de los indígenas señalan que: "Los pueblos indígenas, como sujetos colectivos, tendrán del derecho de participar activamente en la planeación e instrumentación de las políticas de desarrollo nacional y regional que directa o indirectamente afecten los recursos, los territorios, las tierras y el medio ambiente de esos pueblos. Asimismo, los pueblos indígenas deberán participar en el aprovechamiento, administración y conservación de esos recursos y en la determinación de las concesiones y su adjudicación."

En materia de participación de los pueblos indios en la elaboración de las políticas de desarrollo se debe poner especial atención y crear más allá de una forma enunciativa, los mecanismos que hagan posible llevarla a cabo; esto debe incluir, entonces, la creación de instancias obligatorias para ambas partes de las que surjan resultados y a quienes se pueda exigir su cumplimiento y se determinen las responsabilidades respectivas.

Las organizaciones no gubernamentales proponen que el Estado promueva y apoye la creación de unidades económicas entre los pueblos indígenas que propicien, fomenten y garanticen el aprovechamiento de los recursos naturales para beneficio y desarrollo de esos pueblos, como sujetos productivos, y participen directamente en la apropiación, transformación y comercialización de sus recursos y productos elaborados.

Asimismo, que el Estado realice estudios en conjunción con los pueblos indígenas, que contribuyan a la definición de políticas, estrategias, programas y proyectos requeridos para el desarrollo integral de esos pueblos. Dichos estudios estarán encaminados a

determinar el potencial productivo de los pueblos indígenas, los ecosistemas existentes, la tecnología más apropiada incluyendo la propia, para el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y humanos, así como su calificación técnica y profesional y la elaboración de proyectos para disminuir los índices de migración de los pueblos indígenas.

En relación con el aprovechamiento sustentable de recursos minerales o del subsuelo en territorios ocupados por pueblos indígenas- proponen - que el Estado consulte, previamente, a esos pueblos con el objeto de que sean partícipes de los beneficios que se obtengan de dicha explotación. Para el caso en que se ocasionen daños al medio ambiente o a los habitantes indígenas, éstos deberán ser partícipes también de los beneficios que se obtengan de dicha explotación. Para el caso de que se ocasionen daños al medio ambiente o a los habitantes indígenas éstos deberán ser cabalmente indemnizados y reparados los daños.

El señalamiento es bastante claro, se exige el reconocimiento a la libre autodeterminación y manejo de sus recursos naturales, basados en la afirmación de que poseen un sistema jurídico propio.

Los pueblos indígenas han señalado también que, su sistema jurídico está fundamentado en su cosmovisión de la integralidad que tienen sus tierras y territorios con sus propias naciones, nacionalidades y pueblos.

Respeto a las formas tradicionales de explotación de los recursos.

En todos los proyectos se pudo identificar la preocupación por el rescate y respeto a las formas tradicionales de explotación de los recursos de los pueblos indios, basados en la firme creencia de que son poseedores de cosmovisiones en las que se ve fuertemente plasmado el respeto a la naturaleza. Por ello, puede decirse que este es un punto de coincidencia entre lo que se podría llamar ambas partes de la discusión en torno a los derechos de los pueblos indios.

Por su parte el INI señala en su propuesta : " La protección efectiva de las regiones habitadas por los pueblos indígenas deberá realizarse mediante políticas y programas que tomen en cuenta sus prácticas y costumbres tradicionales. El INE y el mismo INI desarrollarán conjuntamente programas encaminados a la recopilación, investigación y desarrollo de las prácticas tradicionales indígenas de conservación y explotación de los recursos naturales."

Así, la propuesta de los pueblos indígenas expresada en la declaración de Tlahuilottepec en octubre de 1993 dice : "Para que nuestras naciones, nacionalidades y pueblos indígenas puedan controlar y disponer libremente de sus tierras, territorios y recursos naturales es conveniente que nosotros mismos reforcemos nuestros sistemas jurídicos, cuyo principio fundamental es la búsqueda de armonía entre los seres humanos y la Naturaleza. Ello significa una nueva concepción del derecho por parte de los estados-naciones, aceptando el pluralismo jurídico.

Formas de resolver los conflictos por recursos y la jurisdicción del Estado.

La delimitación de las tierras de los pueblos indígenas radica actualmente en las resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales, o de dotación (en algunos casos ante la imposibilidad de restituir las tierras de que habían sido despojados, les fueron dotadas en otro lugar creando ejidos).

Resulta importante resaltar que la redefinición jurídica de los espacios o superficie que corresponde a una comunidad o pueblo indígena conlleva una serie de obstáculos, tales como la imposibilidad de conocer con exactitud los límites de tales pueblos, (si es que alguna vez estuvieron delimitados) por otro lado, los conflictos de linderos son cada vez más agudos y parecen de imposible solución, éstos en muchos casos han llevado consigo episodios de violencia y muertes; en relación con los conflictos es posible pensar que éstos han sido originados en muchas ocasiones precisamente por la delimitación que se hizo a través de las resoluciones presidenciales, pues antes de la resolución, los pueblos convivían pacíficamente, es sólo a raíz de que uno de ellos establece sus límites que surge el cuestionamiento de "hasta donde le toca a ustedes y hasta donde a nosotros."

Para resolver los conflictos de límites, en principio la Secretaría de la Reforma Agraria, una vez que tenía conocimiento de alguno, lo tomaba para continuar su trámite de oficio, el cual culminaba con resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes a las comunidades en conflicto, sin que esto represente una verdadera solución, puesto que los problemas persisten y con mayor fuerza, ya que los involucrados anteponen ahora sus respectivas resoluciones (las que en la mayoría de los casos, dadas las condiciones sociales, eran imposibles de ejecutar).

La resolución de conflictos de límites ha sido una preocupación del gobierno federal y de manera especial de los estatales, ya que el problema de la tenencia de la tierra ha sido utilizado además, por algunas organizaciones políticas de todas las tendencias, para ganar espacios y presencia, el caso más representativo en este sentido es el de Oaxaca, en el que organizaciones como la COCEI, UCD, Antorcha Campesina, han mantenido en jaque durante mucho tiempo a las autoridades agrarias y gobierno del estado, tomando reclamos por la tierra y politizando estos conflictos que en estricto sentido son de carácter agrario.

La presión ejercida por estas organizaciones se ha tornado aún más radical en el año de 1994, lo que ha llevado a las autoridades a intentar nuevas estrategias de solución.

Con la creación de la Procuraduría Agraria, a nivel federal a partir de 1992 se ha pretendido dar un giro en la respuesta del gobierno hacia los problemas no sólo de linderos, sino en general tratándose de asuntos agrarios.

Sobre la base del respeto a los campesinos, se ha dado un impulso a la idea de que sean ellos mismos quienes resuelvan sus conflictos, a partir de la conciliación de intereses, asumiendo el Estado un papel pasivo y creando únicamente las condiciones para que tales acuerdos sean posibles. Así se concibió la actuación de la Procuraduría Agraria. Esta nueva forma de intentar resolver los conflictos ha dado algunos buenos resultados, un ejemplo claro es el de los Chimalapas.

En 1967 se publicaron las resoluciones presidenciales que reconocieron y titularon los bienes comunales de Santa María y San Miguel Chimalapas, a raíz precisamente de un

conflicto de linderos entre estas dos comunidades zoques. La superficie reconocida abarca más de quinientas mil hectáreas y se ubican en los límites entre los estados de Oaxaca y Chiapas.

Este constituye uno de los conflictos agrarios más complejos en nuestro país por las implicaciones jurídicas que conllevan la indeterminación del mejor derecho sobre esas tierras, pues si bien es cierto que los núcleos chiapanecos cuentan con una resolución presidencial tramitada en términos absolutamente legales, por otro lado, se encuentra un derecho "originario" (por llamarlo de alguna forma) de las comunidades chimalapas. Y también está el conflicto social, pues es bien cierto que la tierra se está (en ambos casos) otorgando (supuestamente) a campesinos necesitados de ella, por tanto, una solución absolutamente jurídica tendría que resolver sobre el derecho de uno en perjuicio del otro.

Por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, tampoco ha habido una respuesta a un problema propiciado por ella misma, pues si bien es cierto que fueron sucesivos gobiernos de Chiapas los que emitieron mandamientos gubernamentales, correspondió a la Secretaría de la Reforma Agraria (en sus diferentes niveles) la valoración de la procedencia legal de las solicitudes. Y también hay responsabilidad de diferentes presidentes de la República al firmar resoluciones presidenciales dotatorias de superficies en conflicto.

La Procuraduría Agraria ha intentado crear las condiciones para una solución, sobre la base de la conciliación, son ahora los propios campesinos los que se han sentado a negociar y buscar una solución, apoyados por una comisión interinstitucional presidida por la misma Procuraduría Agraria.

En relación con las propuestas para el tratamiento de los conflictos de linderos las organizaciones indígenas señalan que es necesaria la creación de una Comisión de Conciliación y Resolución de Conflictos limítrofes para atender y resolver los problemas generados por el traslape territorial entre pueblos indígenas que evite los enfrentamientos y defina los límites y colindancias entre los mismos. Las resoluciones de la Comisión se anotarán en el Registro Agrario Nacional. Esta Comisión normará sus funciones con base en su correspondiente reglamento.

Por su parte la propuesta del PRD deja en manos de los Consejos de Representantes lo siguiente: "En materia de tenencia de la tierra, se propone que los Consejos de Representantes tengan la responsabilidad de emitir dictamen de primera instancia en relación con los conflictos de linderos". Agrega más adelante que la resolución de los conflictos de linderos es una de las prioridades que se debe atender en la problemática de los pueblos indios.

Por su parte el INI se limita a señalar que en todos los casos de controversia por derechos agrarios la conciliación será la vía preferente para su solución.

Niveles de convivencia jurídica entre el Estado y los pueblos indígenas en la explotación de sus recursos.

Uno de los puntos de discusión más importante es precisamente en el nivel de convivencia que sería conveniente que existiera entre la facultad de los pueblos indios de decidir la explotación de sus recursos y la jurisdicción del Estado.

Se plantea en varios de los proyectos y propuestas de reglamentación, la coordinación en un nivel de igualdad entre el Estado y los pueblos indígenas para decidir el uso, explotación y conservación de los recursos de los pueblos indios, sin embargo, esta declaración no resuelve la cuestión de fondo ya planteada; los términos vagos solo provocan la indefinición, a su vez, de las posibles respuestas a problemas ya concretos que se presenten en la aplicación de determinada normatividad.

En cuanto a la expropiación los pueblos indígenas plantean que: "Las tierras ocupadas por los pueblos indígenas sólo podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública referidas en el artículo 93 de la Ley Agraria, con su pleno consentimiento. Igualmente, las acciones de gobierno referentes a la protección ecológica o fomento del turismo deberán realizarse con la participación y aprobación de los pueblos indígenas garantizando en todo caso, la aprobación de los pueblos indígenas, garantizando en todo caso, la protección de su identidad cultural y la integridad de sus tierras."

En relación con los programas y políticas de desarrollo regional y nacional que lleven a cabo el Ejecutivo Federal, y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en coordinación con las autoridades de los pueblos indígenas, indican las organizaciones que se tomarán en cuenta en particular, el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo y la elevación de los niveles de salud y educación y de esos pueblos, en el marco del respeto a su cultura, usos, costumbres y formas específicas de organización social. Dichos programas, también deberán tomar en cuenta las especificidades de esos pueblos en materia de producción, circulación y consumo de productos para evitar el intermedianismo y el comercio desigual.⁶¹

⁶¹ Proyecto presentado el 25 de junio de 1992 ante la comisión de Asuntos Indígenas de la LV Legislatura del Congreso de la Unión.

Considerando que han transcurrido ya varios años sin que se asuma seriamente la necesidad de reglamentación del primer párrafo del artículo 4o constitucional, resulta necesario plantear propuestas más acabadas y acordes a la realidad. Propuestas libres de cargas políticas, pero a su vez, debe haber una gran voluntad si política, para ceder posiciones y avanzar en la solución del problema que representa la convivencia de dos culturas y de dos proyectos civilizatorios distintos: el del México concretado en unidad con mayor fuerza a raíz de la revolución mexicana y el del México ancestral, el que tiene su origen en los pueblos diferenciados que habitaron este territorio con anterioridad a la llegada de los españoles; esas dos culturas que el Antrop. Bonfil ha denominado el México imaginario y el México profundo respectivamente.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Se puede afirmar que el concepto de derecho de propiedad en la época prehispánica no corresponde al aceptado por nuestro sistema jurídico, puesto que la mayor parte de la tierra tenía fines específicos y las parcelas individuales no podían salir del patrimonio familiar.

SEGUNDA. La propiedad de las tierras de los pueblos indígenas sufrió severos ataques desde la llegada de los españoles, la propiedad de éstos se fue ampliando a costa de los pueblos indios. La corona española, en consecuencia, dictó las primeras legislaciones tendientes a dar protección a las tierras de esos mismos pueblos. Resalta el hecho de que todo lo relativo a las tierras de las comunidades y en general de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias estaba en manos de los municipios. Gran parte de las disposiciones para proteger a los pueblos eran letra muerta pues los españoles las interpretaban a su conveniencia o las incumplían con la complicidad de las autoridades. El problema agrario es uno de los detonantes de la guerra de independencia.

TERCERA. La política agraria que prevaleció de 1821-1856 es la de colonización. Esta política no consideró las características de la población rural de México y el problema agrario existente por lo que fue totalmente ineficaz y agudizó las desigualdades en el campo.

CUARTA. Desde la llegada de los españoles la iglesia, a través de sus diferentes órdenes, se había convertido en la más grande latifundista, poseía grandes extensiones de tierra que se constituyeron en bienes de "manos muertas", puesto que no era posible transmitir su dominio a particulares. La ley de desamortización del 25 de junio de 1856 tuvo un impacto negativo para las comunidades indígenas puesto que fue a través de ella que se pretendió desincorporar sus tierras bajo el pretexto de que esta medida favorecería el progreso del país, impulsando el comercio, las artes y las industrias. La ley Lerdo al destruir la estructura comunal de los pueblos indígenas los expuso a la voracidad de hacendados y especuladores quienes tomaron ventaja de la ignorancia y debilidad de los indios para usurpar sus propiedades.

QUINTA. La excesiva acumulación de tierra en manos de unos cuantos a costa de la explotación de las mayorías fue el detonante una vez más de la insurrección civil más importante para el país en lo que va de este siglo: la revolución mexicana. Los campesinos y los pueblos indígenas han contado a lo largo de siglos con formas de organización particulares, tradición heredada de los pueblos prehispánicos. La firme intención de esos pueblos por recuperarlas y conservarlas, fueron demandas de la lucha armada que finalmente cristalizaron en la constitución de 1917.

SEXTA.- A Partir de la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, las comunidades indígenas vieron agravada su situación al no encontrarse reglamentada a detalle la protección a sus tierras y demás recursos naturales. Si además se considera que quedó abierta la posibilidad para que a través de sus asambleas tomen la decisión de convertirse en ejidos y de ahí a pequeña propiedad.

SÉPTIMA. Las comunidades indígenas se encuentran en estado de indefensión por diversos factores: la ilegalidad de aquellas que no han sido reconocidas como tales; incertidumbre en las que se encuentran en rezago agrario. La ilegalidad trae aparejada la vulnerabilidad al despojo y explotación irracional de sus tierras y recursos. La indefinición de sus derechos agrava los conflictos por límites que provocan en muchas ocasiones muertes y violencia.

OCTAVA. En las últimas tres décadas se ha dado un movimiento a nivel internacional que ha llevado al reconocimiento de los derechos de los pueblos indios enclavados en Estados nacionales. El instrumento internacional más importante es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. México ya ratificó este instrumento, esto llevó a su vez a promover reformas que desembocaron en la adición de un párrafo al artículo 4o constitucional. A través de esta reforma finalmente, después de más de 150 años de ser un país independiente México reconoció la conformación pluricultural de su población.

NOVENA. Uno de los reclamos más importantes de la lucha de los pueblos indios por el reconocimiento de sus derechos es el de la recuperación de sus tierras y el control sobre sus recursos naturales. Este reconocimiento es uno de los más difíciles de lograr puesto que lleva implícito el derecho a la libre autodeterminación. Sin embargo, es posible pensar que esta situación sea salvable, puesto que los pueblos indios han manifestado que no tienen intención de crear otros estados, por el contrario, se asumen como orgullosos mexicanos.

DÉCIMA. Los pueblos indígenas reconocidos poseen importantes recursos naturales, por ello, resulta conveniente que en las legislaciones relativas (Ley Forestal, Ley de

Aguas Nacionales, Ley Minera, Ley de Pesca) se incluyan disposiciones específicas para su aprovechamiento y conservación, considerando que los pueblos indígenas poseen una experiencia milenaria de apropiación, conservación y relación integral con esos recursos y es este uno de los factores que los hace diferentes.

DECIMAPRIMERA. La irrupción violenta nuevamente de los campesinos indígenas en Chiapas el 10 de enero de 1994, pone en evidencia la urgente necesidad de atender sus demandas en forma seria y con verdadera voluntad de reconocernos en la diversidad. Esto además debería llevarlo al plano legal estableciendo disposiciones jurídicas que determinen una nueva relación de coordinación y respeto entre la federación y los pueblos indígenas en el aprovechamiento de sus recursos naturales. Esta postura se ha manifestado en las propuestas de diversas organizaciones indígenas para la reglamentación del artículo 4o constitucional.

DECIMASEGUNDA.- Considero conveniente que la Ley Reglamentaria del primer párrafo del artículo 4o constitucional incluya lo siguiente:

1.- Coordinación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Esta con el objeto de proteger la integridad, la propiedad y/o posesión y el desarrollo de sus recursos en lo que se refiere a tierras, recursos naturales, renovables y no renovables, flora, fauna, y biodiversidad, así como el medio ambiente tradicionalmente ocupado por los pueblos indios. Es conveniente además acelerar la regularización de la tenencia de las tierras comunales de acuerdo al artículo 98 fracción I de la Ley Agraria.

2.- Contenido del concepto de recursos.

Para la aplicación de la Ley se considera que el concepto de recursos debe comprender no sólo las tierras comunales y ejidales que los pueblos indígenas ocupan, sino también las aguas, los bosques, la biodiversidad, el medio ambiente, los lugares sagrados y los centros ceremoniales asociados a la existencia y reproducción de los pueblos.

3.- El derecho de propiedad de los pueblos indígenas.

Resulta conveniente reconocer a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan y que tradicionalmente han ocupado. Esos pueblos podrían constituir o ampliar sus territorios con tierras adquiridas para tal efecto, o adquiridas por acción agraria de restitución.

4.- Participación de los pueblos indios en la elaboración de las políticas de desarrollo.

Se debe poner especial atención y crear más allá de una forma enunciativa, los mecanismos que hagan posible llevarla a cabo; esto debe incluir, entonces, la creación de instancias obligatorias para ambas partes de las que surjan resultados de los que se pueda exigir su cumplimiento y se determinen las responsabilidades respectivas.

5.- Realización de estudios.

Es conveniente que el Estado realice estudios en conjunción con los pueblos indígenas, que contribuyan a la definición de políticas, estrategias, programas y proyectos requeridos para el desarrollo integral de esos pueblos. Dichos estudios estarían encaminados a determinar el potencial productivo de los pueblos indígenas, los ecosistemas existentes, la tecnología más apropiada incluyendo la propia, para el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y humanos, así como su calificación técnica y profesional y la elaboración de proyectos para disminuir los índices de migración de los pueblos indígenas.

6.-Aprovechamiento sustentable de recursos minerales o del subsuelo.

En los territorios ocupados por pueblos indígenas, es conveniente que el Estado consulte, previamente, a esos pueblos para la implantación de políticas de explotación de recursos naturales. Los pueblos indígenas deberían ser partícipes de los beneficios que se obtengan de dicha explotación.

7.- Brigadas especiales.

Resulta necesario que la Procuraduría Agraria establezca brigadas especiales de conciliación para la solución de conflictos de límites entre las comunidades indígenas; las mismas contarían con la participación de topógrafos, así como representantes de las comunidades implicadas en el conflicto.

BIBLIOGRAFÍA.

- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". México 1986. Editorial Porrúa. Vigésimaprimer edición.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tellez Luis. "Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas." Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Ruiz Massieu Mario. "Derecho Agrario Revolucionario". Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. México 1987. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gómez, Magdalena. Coordinadora. "Pueblos Indios. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo." Editado por el INI. México 1991. Primera edición.
- Florescano Enrique. "Estructuras y Problemas Agrarios de México (1500-1821)." SEPTENTAS Colección. México 1971.
- Barabas M. Alicia. "Utopía India. Movimientos Socioreligiosos en México." México 1987. Editorial Grijalbo. Primera edición.
- Taylor B. William. "Embriaguez, Homicidio y Rebelión en las poblaciones coloniales mexicanas". Fondo de Cultura Económica. México 1987. Primera edición en español.
- Warman, Arturo. "Ensayos sobre el Campesinado." Editorial Nueva Imagen, México 1980.
- Díaz Polanco Héctor. Etnia, Nación y Política. Juan Pablo editor, S.A. México 1978.
- Memorias del Seminario sobre participación Comunitaria. 23-25 de septiembre 1993. Editor Alberto Isunza Ogazón.
- García Martínez Bernardo. "Los Pueblos Indios y las Comunidades." Lecturas de historia mexicana. Colegio de México. 1991. Primera edición.
- Molina Enríquez Andrés. "Los Grandes Problemas Nacionales". México 1909. Ediciones Era. Sexta reimpresión.
- Rodríguez Alvarez Luis. Geografía General del estado de Oaxaca. Carteles Editores. segunda edición. 1994. Oaxaca, Oax.
- Embriz Arnulfo. Coordinador. "Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México". Dirección de Investigación y Promoción Cultural. Subdirección

- de Investigación. México 1994. Primera edición.
- López López Laura. Coordinadora. " Defensa ecológica. Manual de Técnicas. " Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica. Oaxaca, noviembre de 1994.
 - Krauze Enrique. "Emiliano Zapata. El Amor a la Tierra " Fondo de Cultura Económica. Serie Biografías del Poder. Número 3. México 1992. Tercera reimpresión.
 - Portilla León Miguel, Garibay K. Ángel Ma. " La visión de los vencidos. 'Relaciones indígenas de la conquista. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1987. Onceava edición.
 - López Reyes Amalia, Lozano Fuentes José Manuel. "Historia de México". Compañía Editorial Continental S.A. México 1973. segunda impresión.
 - Agustín José. " Tragicomedia Mexicana. La vida en México de 1940-1970." editorial Planeta. Serie Espejo de México. México 1992. sexta reimpresión.
 - Gilly Adolfo. "La Revolución Interrumpida". Editorial Caballito. México 1988. Vigésima quinta edición.
 - González Blackaller y L. Guevara Ramírez. " Síntesis de Historia de México". Editorial Herrero S.A. Décima edición. México 1971.
 - Toledo Victor Manuel. "El potencial económico de las Selvas tropicales". Publicado en "Oikos" Boletín del Centro Ecológico de la UNAM. Marzo-abril de 1991.
 - Mauricio R. Bellón Corrales. "Conocimiento campesino y manejo de recursos naturales" Publicado en "Oikos" Boletín del Centro Ecológico de la UNAM. Marzo-abril de 1991.
 - De Gortari Krauss, Ludka. "Notas sobre los indígenas en el medio rural". Conferencia presentada en el primer curso para abogados y visitantes agrarios de la Procuraduría Agraria. 22 de mayo de 1992.
 - Monaiáis, Carlos. Warman, Arturo. Entrevista por Adolfo Sánchez Rebolledo. México 1992, ¿Idénticos o diversos? Revista Nexos, número 49.
 - Toledo, Victor Manuel. "Toda la Utopía". El Nuevo movimiento ecológico de los Indígenas de México. Revista Hojarasca, México noviembre de 1991.
 - Notas para la conceptualización de la comunidad. Documento elaborado por la Dirección de Cobertura Territorial del Procede. Procuraduría Agraria. México 1994.
 - Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México 1991-1994. Publicado por el INI.
 - Sempe, Carlos. "Pequeña Propiedad y Propiedad rural de Sociedades Mercantiles". Conferencia presentada el 21 de mayo de 1992 en el primer curso para abogados y

visitadores agrarios. Procuraduría Agraria. - Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indios. Informe de la Segunda etapa de la Consulta Pública Informal sobre la propuesta de reforma Constitucional para reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas de México. Secretaría Técnica. México 1989.

- Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 20 de diciembre de 1991, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- Proyecto del Instituto Nacional Indigenista para la Ley Reglamentaria del primer párrafo del artículo 4o constitucional. Sin fecha.
- Lineamientos y Principios Generales para una reforma constitucional y su respectiva Ley Reglamentaria. (que mandate la creación de regiones pluriétnicas y garantice la participación política de los pueblos indígenas. Borrador para discusión elaborado por el Partido de la Revolución Democrática.
- Declaración de Tlahuilottepec, sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas de Indolatinoamérica. Publicado por Servicios del Pueblo Mixe. Octubre de 1993. Santa María Tlahuilottepec, Mixe, Oaxaca.
- Ley Agraria.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley Minera.
- Ley Forestal.
- Ley Federal de la Reforma Agraria (derogada)
- Código Federal de Procedimientos Penales.