

977  
26

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**FALLA DE ORIGEN**

**LA POLITICA INDIGENISTA EN MEXICO A  
TRAVES DE LAS INSTITUCIONES JURIDICAS**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**ANDRES FRANCISCO WEBSTER HENESTROSA**

**MEXICO, D. F.**

**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  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OFS.SCA/177/95.

DR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ANDRES FRANCISCO WEBSTER HENESTROSA, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA POLITICA -- INDIGENISTA EN MEXICO A TRAVES DE LAS INTITUCIONES JURIDICAS" bajo la dirección del Licenciado Felipe Rosas Martínez, para\_ obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez, en oficio de fecha 9 del presente mes, me manifiesta haber aprobado la referida tesis -- por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F, mayo 11 de 1995,

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

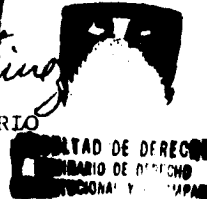
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA POLITICA INDIGENISTA EN --- MEXICO A TRAVES DE LAS INSTITUCIONES JURIDICAS", elaborada por el pasante en Derecho ANDRES FRANCISCO -- WEBSTER HENESTROSA, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F, mayo 9 de 1995.

*Flípe Rosas Martínez*  
LIC. FLÍPE ROSAS MARTINEZ.  
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO  
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
AMPARO.



**La política indigenista en México a través de las  
instituciones jurídicas**

***A la memoria de mi abuela Alfa Ríos de Henestrosa  
que siempre deseó verme titulado.***

***Al Lic. Luis Martínez Fernández del Campo***

***A mi abuelo y a mis padres***

*Hasta que el indio no camine no caminará América*

**José Martí**



## Índice

	Página
<b>Introducción</b>	8
<b>Capítulo I.- El concepto de indígena</b>	10
1) La imagen paradisiaca	13
2) Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas (siglos XVI y XVII)	16
3) El siglo XVIII	27
4) El mestizaje como fenómeno de asimilación del indígena	33
5) El concepto actual de indígena	38
<b>Capítulo II.- Antecedentes de la política indigenista en México</b>	49
1) La Conquista	50
2) La Colonia	60
3) La Independencia	70
4) México Independiente	74
5) La Revolución Mexicana	80
<b>Capítulo III.- Los reclamos jurídicos de los pueblos indígenas y sus respuestas en el marco del derecho internacional</b>	87
1) Los reclamos jurídicos de los pueblos indígenas	88
a) Declaración de Temoaya	90

b) Declaración de San José	91
c) I Foro sobre derechos humanos de los pueblos indios	92
d) II Foro sobre derechos humanos de los pueblos indios	92
e) Declaración de Quito	93
f) Congreso de organizaciones indias de Centroamérica, México y Panamá	94
g) El caso de Chiapas	95
2) Respuestas en el marco del derecho internacional	101
a) Declaración universal de derechos humanos	104
b) Pactos de derechos humanos	104
c) Congreso Indigenista Interamericano	106
d) Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio	107
e) Declaración americana de los derechos y deberes del hombre	108
f) Carta internacional americana de garantías sociales	108
g) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	109
h) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales	110
i) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas	113
j) Declaración universal sobre derechos indígenas	115
 <b>Capítulo IV.- Las instituciones jurídicas en la práctica de la política indigenista</b>	 119
1) El Instituto Nacional Indigenista	120
2) La adición al artículo 4o. constitucional	127

a) La iniciativa	127
b) Su discusión y aprobación	131
<b>Capítulo V.- Análisis de la adición al artículo 4o. constitucional</b>	<b>143</b>
1) El carácter pluricultural de la nación mexicana	144
2) La promoción de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social	153
3) La garantía del efectivo acceso a la jurisdicción del Estado	159
4) Las prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios	165
<b>Conclusiones</b>	<b>171</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>178</b>

## **Introducción**

**Ha adquirido nuevamente vigencia el tema relativo a los indígenas en nuestro país. En 1992 se cumplieron 500 años del encuentro de dos mundos, a raíz del cual surge a la luz pública la idea del indio. El indio antes no existía; era el azteca, el maya, el otomí pero no el indio. Éste nace cuando Cristóbal Colón lo confunde con el habitante de las Indias Orientales. Desde entonces los detentadores del poder se encargarán de determinar la suerte que habrá de tener un sujeto ajeno a ellos: el indio. Así nace la política indigenista.**

**La política indigenista no ha tomado en cuenta al indio. Por ello, proponemos que el gobierno practique en su lugar una política indianista en la que las comunidades indígenas participen en la toma de decisiones. Una idea más democrática del quehacer político con respecto al indio. Se trata de la desaparición de la idea del indio como "casta" y el surgimiento del indio como "clase".**

**La política indianista debe estar acorde con las exigencias mundiales. Es necesaria la participación de las comunidades indígenas en los procesos de producción y distribución; en ellos el indio tiene mucho que aportar pero también mucho que aprender de la cultura universal.**

**Por otro lado, preferimos hablar de comunidades indígenas y no de indígenas de manera subjetiva, ya que referirnos al indígena individual, resulta discriminatorio, porque es imposible, dado el**

mestizaje tan penetrante que se ha formado durante 500 años, decir quién es o no indígena.

Debido a ello, consideramos que no debe hablarse de una garantía individual para los miembros de las comunidades indígenas sino de una garantía social para el mejoramiento de la vida de dichas comunidades. En todo esto trataremos de profundizar en el desarrollo del trabajo.

**Capítulo I**  
**El concepto de indígena**

Antes de 1492, en los territorios de lo que hoy llamamos América, existieron muchos pueblos, algunos de los cuales habían alcanzado un esplendor comparable a las más grandes culturas del planeta. Ese año el europeo navegó por el Atlántico y llegó a este continente, donde se encontró con un hombre de quien nunca había tenido noticia. Primero creyó que se trataba del habitante de las Indias Orientales, motivo por el cual le llamó *indio*. Pero posteriormente se percató de que no era ahí a donde había llegado sino a una tierra totalmente desconocida.

El morador de ese "nuevo mundo" también fue bautizado como *indígena*, ya que dicha palabra connota al originario del lugar de que se trate. Ese sujeto, el indígena, ha sufrido transformaciones constantes desde que se encontró con otro hombre. La idea que se gestó de él en los siglos XV o XVI no corresponde a la que tenemos en nuestros días. Ese es el tema de nuestro estudio: analizar la evolución que ha tenido el concepto de *indígena*. Cabe aclarar que utilizamos indistintamente las palabras indio o indígena, ya que no nos toca analizar el por qué llamarle de una u otra forma ni realizar un estudio semántico, sino desentrañar su esencia. Intentaremos analizar las distintas ideas que se han formado de ese ser para entender quién es en la actualidad. Hay que advertir que no se trata de un análisis de orden histórico sino conceptual.

Pero, ¿por qué estudiamos al indio a partir de su encuentro con otro hombre, si sabemos que existía de muchos siglos atrás? Porque el indio entra a la historia universal en el momento en que es

revelado por el occidental. La civilización indígena tenía una vida propia que llegó a ser grandiosa, pero no existía para el europeo. Es necesario que hagamos esta apreciación, ya que, al conquistar al americano, era lógico que el europeo impusiera su propia cosmovisión. Hubiera sido distinto, desde luego, si el indígena conquistara al europeo: la cosmovisión del indígena sería la que imperaría. De tal forma que el indígena nace como sujeto histórico a partir de su encuentro con otro hombre y, como una consecuencia de la Conquista, el conquistador interpretará, de acuerdo con su propia ideología, la situación del conquistado.

Para ser más claros conviene señalar lo que dice Luis Villoro al respecto: Una cosa es "ser ante sí" y otra "ser ante la Historia". El ser ante sí es la propia historia y cultura del indio, que era un sujeto libre y autónomo; y el ser ante la Historia es la concepción que de aquel sujeto infiere otro sujeto histórico pero bajo su propia ideología. El español conquistó estas tierras, de tal forma el indígena quedó dominado, enajenado y entendido bajo la cosmovisión del conquistador. Por eso el indígena dejó de ser ante sí (no fue comprendido bajo los esquemas de su mundo) y se convirtió en un sujeto juzgado y analizado por otro; empezó a "ser ante la Historia" de Occidente. Así nace el indigenismo, "como un proceso (...) *en la conciencia*, en el cual el indígena es *comprendido y juzgado* ('revelado') por el no indígena (la 'instancia revelante')".<sup>1</sup> La clase o

---

<sup>1</sup> VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, Primera edición en Lecturas Mexicanas, Segunda Serie No. 103, CIESAS y Secretaría de Educación Pública, México, 1987, pp. 9-10



grupo social que juzga y comprende a los indígenas es el "yo", y los juzgados se traducen como el "otro".

Por otra parte, cabe señalar que el indígena sufrió un proceso penetrante de incorporación a la cultura europea. Esto no implica que el legado cultural de dichas comunidades desapareciera, sino que se fue asimilando con aquella cultura. Tenemos, pues, que se gesta un nuevo ser: el mestizo, crisol de culturas y sinónimo del actual mexicano. Es indudable que México es una nación mestiza.

Si hemos visto que aquel hombre del siglo XV, como tal es prácticamente inexistente, porque fue aniquilado o porque logró asimilarse con el europeo, ¿por qué 500 años después seguimos hablando del indígena? ¿a quién nos referimos cuando pronunciamos esa palabra? Es precisamente lo que trataremos de dilucidar.

### **1) La imagen paradisíaca**

La comprensión de un mundo tan extraño y exótico como el recién hallado, resultaba difícil para el europeo que vislumbraba en la época renacentista. La interpretación de este mundo "tan raro" se hizo bajo la ideología europea. Lejos estuvo la sociedad del siglo XVI de estudiar o comprender toda la cultura de la civilización encontrada.

Esta ideología europea del Renacimiento se basaba en la literatura y tradición clásica que se refería a la evolución del mundo a

través de edades. Al principio, en la *Edad de Oro*, se vivía en la inocencia, se desconocían los males y los crímenes; la Tierra producía generosamente y sin cultivo todo cuanto fruto pudiera el hombre apetecer; los humanos vivían felices; no existía el egoísmo, la avaricia ni la ambición: *todo era de todos*. Al decaer esos valores, se da entrada a la *Edad de Plata* en que la codicia empieza a dar sus primeros pasos; el hombre se ve obligado a trabajar para obtener frutos substanciales; se inventa la guerra y se va formando la distinción entre quienes poseen bienes que defender y los que nada poseen. Posteriormente, el hombre pasa a la *Edad de Hierro*; en ésta se entrega a toda clase de vicios, se declara mutuamente una guerra a muerte; la Tierra obliga a los hombres a obtener el sustento mediante esfuerzos extremos.<sup>2</sup>

El hombre del Renacimiento estaba consciente de que la Edad Media había sido una época violenta y codiciosa. La *Edad de Hierro* había acaparado a la humanidad. Por ello, insatisfecho de su cruel destino, echa una mirada atrás, a la mitología clásica, inspirada en las bondades que los griegos hacían referencia sobre la *Edad de Oro*.

Así, el encuentro con América se da en una época de crisis en Europa, que pasaba del mundo medieval al moderno. Bajo tales circunstancias el Viejo Mundo viene a imponer al Nuevo sus propios valores y puntos de vista. De tal forma, América fue "inventada" por el europeo del siglo XVI; los europeos fueron incapaces de asimilar

---

<sup>2</sup> ORTEGA Y MEDINA, Juan A., *Imagología del bueno y del mal salvaje*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie Historia General, No. 15, México, 1987, p.13

los nuevos conocimientos, se cerraron sobre sí, escondiéndose en la rutina de su limitado mundo tradicional.

Uno de esos puntos de vista se refleja en la moda de los viajes continentales motivados por aficiones religiosas, particularmente, por la búsqueda del Paraíso. Cristóbal Colón tenía consigo parte de la cosmovisión renacentista en que la búsqueda del Paraíso era constante. La persistencia de sus viajes no sólo tenía como finalidad la apertura comercial o la conquista de territorios, sino el anhelo de hallar el lugar donde había existido el Paraíso. La imagen paradisiaca fue tan fuerte que aún en el siglo XVII se llevó a cabo el mayor esfuerzo por ubicar el Edén en América, se pretendió ubicarlo en la Amazonía y que los ríos que describe el *Génesis*, eran el Orinoco, Amazonas, Magdalena y el Río de la Plata.<sup>3</sup>

Ya que el europeo presumía estar cerca de lo que fuera el Paraíso, "la primera visión de los indios americanos se hizo bajo la influencia del cliché del buen salvaje",<sup>4</sup> que contenía una revaloración del mito antiguo de la vida paradisiaca en los tiempos que antecedieron a la Historia. "No fue una idea propia del humanismo, ya que en la Edad Media los franciscanos y algunas herejías cristianas mostraron su complacencia por las excelencias de una vida sencilla y pobre, llegando a proponer que la desnudez de los pueblos 'salvajes' era una señal de inocencia y pureza".<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SEBASTIÁN, Santiago, *Iconografía del indio americano, siglos XVI-XVII*, Ediciones Tuero, España, 1992, p.7

<sup>4</sup> *Ibidem.* p.8

<sup>5</sup> *Ibidem.* p.8

En contraposición del "buen salvaje", existió la figura humana del canibal; grupos antropófagos carentes de organización y religión. Los viajeros españoles manifestaron el gran temor que incitaban incluso entre la población india. A pesar de que los indios salvajes se hallaban disgregados en todo el Continente y, sobre todo, en las islas caribeñas, la idea del indio antropófago trascendió a Europa y mucho se creyó que los naturales eran como tales en todo el continente.

La idea del "nuevo ente histórico aparece primero como la *del noble y buen salvaje*, que casi de inmediato se trueca en su contrario: la del mal salvaje, no ya tan sólo bárbaro, mal menor, sino de naturaleza bestial. El revelado positivo tenía el respaldo de la tradición clásica y de la renovación renacentista; el negativo se apoyaba en la realidad inventada, manipulada o asumida por historiadores y cronistas".<sup>6</sup>

## **2) Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas (siglos XVI y XVII)**

Después de las ideas de los primeros viajeros de pretender hallar en los nuevos territorios el lugar al que hacía referencia la mitología clásica, comienza a darse una discusión en torno a la suerte que habrá de tener el indio. Esta discusión se manifestó, desde el inicio del siglo XVI, en dos vertientes opuestas: La primera sostenida principalmente por Juan Ginés de Sepúlveda, en su obra *Demócrates*

<sup>6</sup> ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.17

*Segundo o las justas causas de la guerra contra los indios; la otra, por fray Bartolomé de las Casas, autor de la Brevísima relación de la destrucción de las Indias.*

La discusión se generó a raíz de las bulas que expidió el papa Paulo III en 1537: *Veritas ipsa* y *Sublimis Deus*. La primera se refería a la ilicitud de convertir en esclavos a los indios y la segunda a la capacidad de los indios de recibir la fe católica. Intentemos señalar en qué consistía dicha discusión:

Las Casas encabeza la posición de defensa del indígena. Abogó por la consideración de los indios como seres racionales. El Obispo de Chiapas fue poco secundado en su época. "Su figura sobrepasa ampliamente el tiempo que le tocó vivir para llegar al nuestro, aunque con proyección de futuro; frente al nuevo ordenamiento político que se instauró en el Nuevo Mundo, él trataba de reconocer a las comunidades indias una autonomía de carácter político y cultural (...); sólo admitía una concesión a la época, era la relativa a la evangelización, no en vano él era religioso de la orden dominica".<sup>7</sup>

Para el fraile la vida en el continente americano era de plena felicidad hasta antes de la llegada de los conquistadores. En su ideario demuestra influencias del hombre renacentista al tratar de asemejar al indio con la vida inocente del Paraíso. Los indios eran para él hombres sin maldades, humildes, pacíficos, delicados. No se preocupaban por poseer bienes temporales; debido a ello, no eran

---

<sup>7</sup> SEBASTÁN, *op. cit.*, pp.115-116

soberbios ni ambiciosos. Eran inteligentes y muy aptos para recibir la fe católica.<sup>8</sup>

Bartolomé de las Casas ha sido acusado de mantener una posición extremista en la defensa de los indios; incluso ha sido tildado de paranoico. Hay que reconocer, empero, que supo dar expresión a la doctrina de la libertad cristiana que servía de amparo a los derechos del indio. Como dice Justo Sierra: estos hombres que exageran y extreman de buena fe la pintura del mal, son necesarios en las épocas de crisis; así el remedio, aunque sea deficiente, viene pronto.<sup>9</sup>

La postura contraria también incurrió en los extremos. Recordemos que el objetivo de los conquistadores era explotar al máximo estas tierras ricas de recursos. Para ello, la utilización del indígena significaba el medio más idóneo que su exterminación y consiguiente sustitución en toda clase de trabajos penosos para el conquistador. El recurso humano resultaba primordial para las intenciones de los españoles.

Tenía, pues, que existir una justificación para los avatares de la Conquista. Dicha justificación fue señalar al indio un ser irracional y de tal forma esclavizarlo. Juan Ginés de Sepúlveda sostuvo que los aborígenes eran bárbaros y que, por lo mismo, los europeos tenían el

---

<sup>8</sup> LAS CASAS, Fray Bartolomé de, *Brevísima relación de la destrucción de las indias*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1966, pp.33-34

<sup>9</sup> SIERRA, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Segunda edición española, La Casa de España en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1940, pp.92-93

derecho de imponerles un gobierno despótico para obligarlos a ser auténticamente humanos; es a saber, hombres virtuosos y cristianos. Los americanos habían sido poseídos por el demonio y había que realizar su reconquista espiritual; para ello, su servidumbre resultaba eficaz. De igual forma era necesario mantenerlos siempre sujetos bajo este régimen, porque descuidándose de ellos caían en mayores yerros.

Sepúlveda exigía que los indios fueran sometidos a un régimen político despótico. "Lo específicamente constitutivo de lo humano está integrado por la vida urbana (el hombre animal político) y la religión cristiano católica (salvación), y la vía para alcanzarlas es la servidumbre del indio bajo la guía del gobierno despótico aristotélico. Civilizar a los indios equivalía justamente a esto".<sup>10</sup>

Para Sepúlveda la paz es el bien supremo. Muchas veces para alcanzarla es necesaria la guerra. No se busca la paz para ejercer la guerra, sino se hace la guerra para adquirir la paz. Basa su justificación de la guerra contra los indios en el orden del derecho natural y divino. Manifestaba que todas las leyes naturales y divinas se dirigen a conservar la sociedad humana fundada en un principio de caridad y benevolencia (amarás a tu prójimo como a ti mismo), para que esta vida sea una preparación para la vida eterna.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.31

<sup>11</sup> SEPÚLVEDA, Juan Ginés de, *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*, 2a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.63

Señalaba que hay dos tipos de felicidad: la perfecta, que es la vida eterna, y la imperfecta, que es la única que pueden disfrutar los hombres en esta vida y que consiste en el uso de la virtud como camino para la felicidad perfecta. Esa virtud la ejercen los limpios de corazón. En toda buena república las leyes deben encaminarse a la práctica de tal virtud. El hombre por el apetito se inclina al mal, pero por la razón es propenso al bien. "Y así la recta razón y la inclinación al deber y a aprobar las obras virtuosas, es y se llama ley natural".<sup>12</sup>

La guerra justa, según Sepúlveda, tiene como finalidad la paz y tranquilidad, en justicia y práctica de la virtud, apartando a los hombres malos de la posibilidad de ofender y dañar. Manifestaba que los indios eran siervos por naturaleza porque eran torpes de entendimiento y ajenos a las costumbres humanas y civilizadas. Debido a ello, en base al derecho natural, era necesario someter con las armas, si por otro camino no era posible, a aquellos que por condición natural debían obedecer a otros y rehusaban su imperio.

De igual forma, decía, y dado que los pecados, impiedades y torpezas de los indios eran sumamente nefandos y aborrecidos por Dios, como adorar ídolos o el abominable crimen de devorar carne humana, era necesario "salvar de graves injurias a muchos inocentes a quienes estos bárbaros inmolaban todos los años. (...) La ley divina y el derecho natural obligan a todos los hombres a castigar y repeler, si pueden, las injurias hechas a otros hombres".<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibidem.* p.67

<sup>13</sup> *Ibidem.* p.155



Asimismo, señalaba que el dominio y potestad basado en la recta razón tiene su base en el derecho natural que se reduce a un solo principio: "lo perfecto debe imperar y dominar sobre lo imperfecto, lo excelente sobre su contrario".<sup>14</sup> De ahí que España que tiene la superioridad cultural, domine a los pueblos bárbaros. El hombre y los animales están sometidos a esa ley, "por eso las fieras se amansan y se sujetan al imperio del hombre. Por eso el varón impera sobre la mujer, el padre sobre sus hijos, es decir, los más poderosos y más perfectos sobre los más débiles e imperfectos. Esto mismo se verifica entre unos y otros hombres; habiendo unos que por naturaleza son señores, otros que por naturaleza son siervos (...). Tales son las gentes bárbaras e inhumanas, ajenas a la vida civil y a las costumbres pacíficas. Y será siempre justo y conforme al derecho natural que tales gentes se sometan al imperio de príncipes y naciones más cultas y humanas, para que merced a sus virtudes y a la prudencia de sus leyes, depongan la barbarie y se reduzcan a la vida más humana y al culto de la virtud. Y si rechazan tal imperio se les puede imponer por medio de las armas, y tal guerra será justa según el derecho natural lo declara".<sup>15</sup>

Afirmaba que la justa guerra es causa de justa esclavitud, la cual, contraída por el derecho de gentes, lleva consigo la pérdida de la libertad y de los bienes. Los bárbaros están obligados "a recibir el imperio de los españoles conforme a la ley de naturaleza, y a ellos ha de serles todavía más provechoso que a los españoles, porque la

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* p.83

<sup>15</sup> *Ibidem.* pp.83-85

virtud, la humanidad y la verdadera religión son más preciosas que el oro y que la plata".<sup>16</sup>

El siervo por naturaleza estaba basado en las ideas de Aristóteles, según las cuales se trataba de seres execrables, sin juicio ni entendimiento; hombres silvestres carentes de razón a quienes les era conveniente servir a un señor sin ningún provecho para ellos. "Como puede verse, esta tesis (...) combina la aristotélica sobre la triple jerarquía o gradación del linaje humano (1o. el hombre sano de cuerpo y espíritu; 2o. la mujer, y 3o. el esclavo o siervo por naturaleza) y la cristiana de la igualdad del género humano en lo que respecta a la posibilidad general de salvación para todos los hombres".<sup>17</sup> Sepúlveda pensaba que la doctrina aristotélica difería muy poco de la cristiana, en cambio Las Casas advertía que dicha doctrina era contraria a la libertad cristiana que proclamaba la igualdad del hombre.

Sepúlveda y Las Casas coincidían en que los indios debían ser conducidos a la fe católica. El punto de discusión era que Sepúlveda manifestaba que como seres irracionales eran incapaces para la vida política; eran, pues, siervos por naturaleza y como tales debían ser cultivados y enseñados. "Para Las Casas era herejía condenar a los indios y considerarlos bestias porque entonces, de admitir la desigualdad entre los hombres, había forzosamente que privarlos de la fe".<sup>18</sup> Cabe aclarar que Sepúlveda y sus seguidores no se referían

---

<sup>16</sup> *Ibidem.* p.135

<sup>17</sup> ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.60

<sup>18</sup> *Ibidem.* p.35

al indio como un animal, sino como un hombre que se asemeja al animal.

La doctrina de la libertad cristiana sostenida por Las Casas argumentaba que la incapacidad que se atribuía a los indios contradecía a la bondad y potencia de Dios. Porque si Dios hizo al hombre a su imagen y semejanza sería una falta suya haber hecho hombres sin capacidad para recibir la fe y salvarse. Si existían tantos hombres con dicha incapacidad y defectos significaba un gran error del Creador. Por ello, la incapacidad del indio no era de una manera absoluta, porque cualquier hombre es racional y susceptible de recibir la fe, ya que todo hombre es semejante a Dios.

La servidumbre por naturaleza, según Las Casas, se da sólo cuando por error de la naturaleza nacen hombres faltos del juicio para gobernarse por razón. Era válida sólo en el caso de los bárbaros, es decir, de fieras silvestres que viven sin leyes, sin ciudades, sin policía, sin ritos ni tratos que fueran de derecho de gentes, sino robando y haciendo fuerza. "De éstos podía entenderse lo que decía Aristóteles acerca de que, como era lícito cazar a las fieras, así era justo hacerles guerra, defendiéndonos de ellos y procurando reducirlos a policía humana. Pero los indios eran gente gregátil y civil y tenían bastante policía para que por esta razón de barbarie no se les pueda hacer guerra".<sup>19</sup> Los siervos por naturaleza nacen por excepción como nace un cojo o un manco. De tal manera han de ser

<sup>19</sup> ZAVALA, Silvio, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina (siglos XVI-XVIII)*, UNESCO y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos No. 13, México, 1982, p.36

muy pocos, y como los indios resultaban ser innumerables, es imposible que puedan ser siervos por naturaleza.

La tesis contraria no negaba la capacidad de los indios para recibir la fe, sino que se les advertía poca disposición de naturaleza. Debido a ello, para traerlos a recibir la fe y las buenas costumbres, era menester mucho trabajo, y para ello era necesario tenerlos en alguna manera de servidumbre. Las Casas sostenía que un ser irracional no puede volverse racional; por consiguiente, el indio no era un ser irracional sino un ser inteligente pero pagano al que había que infundirle la fe cristiana. Según afirmaba, "estas gentes eran las más bienaventuradas del mundo si solamente conocieran a Dios".<sup>20</sup> A su parecer, Dios le había otorgado a la Corona aquel nuevo mundo. España tenía la encomienda de evangelizar a los indios y lograr la expansión del cristianismo. El pensamiento del dominico es muy humanista en su tiempo. En efecto, pugna por la protección del indígena; sin embargo, esto no implicaba que no justificara el derecho que sobre los territorios de América tenía el imperio español.

La justificación puede resumirse así: El papa tiene autoridad delegada de Dios sobre todos los hombres del mundo, fieles e infieles; debe procurar que la religión cristiana se predique sobre todos los infieles. Los reyes cristianos son necesarios para la conservación de la fe y la conversión de los infieles; el papa puede dividir entre los príncipes cristianos las provincias de todos los infieles, encomendándoles la ampliación de la universal Iglesia y

---

<sup>20</sup> LAS CASAS, *op. cit.*, p.34

religión cristiana; tal división o concesión tiene como finalidad sólo la expansión del divino culto y no aumentar los títulos y riquezas de los estados de los príncipes cristianos.<sup>21</sup>

Las Casas manifestaba que los infieles tenían sus propios reyes a quienes les competían aquellos señoríos por derecho natural y derecho de las gentes. Pero, en virtud de que dichos señoríos eran paganos, sólo algún reinado cristiano podía ejercer la soberanía, ya que ésta era delegada directamente de Dios, quien es el rey de *todos los reinos de los cielos y de la Tierra*. Es decir, por derecho divino los reyes cristianos eran los soberanos de estas tierras, aunque por derecho natural y de las gentes les correspondían a los indígenas. Su propuesta era que los americanos conservaran sus territorios y sus formas de gobierno que por derecho natural les correspondían aunque los soberanos, y dueños de los territorios, eran los reyes españoles que por derecho divino les tocaban.

Debemos entender que el pensamiento de la época ponía al derecho divino como fundamento de todos los demás; es decir, el derecho divino da lugar al derecho natural que es la interpretación de la ley eterna en el hombre; y la ley divina es la voluntad de Dios que busca que se conserve el orden natural sin que se perturbe. "Dicho de la forma más sencilla, mientras el derecho regía a la *república*, a la sociedad política, la teología lo hacía a la *familia*, a la comunidad doméstica, campo reservado suyo".<sup>22</sup> El sentido de familia, sin

<sup>21</sup> LAS CASAS, Fray Bartolomé de, *Treinta proposiciones muy jurídicas*, en *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, *op. cit.*, pp.121-125

<sup>22</sup> CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., México, 1994, p.9

embargo, se extendía a un campo mucho más amplio: campo de la religión y no del derecho. La condición del indígena podía entrar en el universo del derecho objetivo, mas la inclusión relevante resultaba la divina.<sup>23</sup>

Tomemos la Proposición XVII de las *Treinta proposiciones muy jurídicas*, del mismo fray Bartolomé de las Casas, que contiene el fundamento de tal derecho: "Los Reyes de Castilla y León son verdaderos príncipes soberanos y universales señores y emperadores sobre muchos reyes y a quienes pertenece de derecho todo aquel imperio alto y universal jurisdicción sobre todas las Indias, por la autoridad, concesión y donación de la dicha Santa Sede Apostólica. Y así, por autoridad divina, y este es, y no otro, el fundamento jurídico y substancial donde está fundado y asentado todo su título".<sup>24</sup>

Hasta aquí la discusión entre Bartolomé de las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda. Sabemos que durante los siglos XVI y XVII no fueron los únicos que opinaron sobre la suerte del indio. Sin embargo, sólo nos referimos a ellos porque sentimos que sintetizan todas las voces que al respecto advertían los doctrinarios.

Por último, simplemente diremos que la idea del indio empezó a gestarse como una referencia hacia el "otro". Aun en Las Casas, quien supuestamente mantenía una posición de ver al indio como cualquier hombre, existe una clara diferenciación, ya que,

<sup>23</sup> *Ibidem.* pp.10-11

<sup>24</sup> LAS CASAS, *Treinta proposiciones muy jurídicas*, op. cit, p.129

interpretando la doctrina aristotélica de la servidumbre, señalaba que había tres clases de bárbaros:<sup>25</sup> los que tenían alguna extrañeza en sus opiniones o costumbres, aunque no les faltara prudencia para regirse, los que carecían de caracteres y letras y el siervo por naturaleza. De los dos primeros nunca entendió Aristóteles, según Las Casas, que se les pueda hacer la guerra. Entre los primeros bárbaros se encontraban los indios. Esto demuestra que en Las Casas sí existía la tesis de la superioridad cultural española.

A pesar de que la civilización indígena era muy antigua y en muchas partes había alcanzado un gran esplendor, los europeos intentaron implantar su propia cosmovisión. El indio, pues, nacerá como sujeto histórico, pero entendido bajo la ideología occidental. El indio nace a partir de que el europeo lo "descubre". Dicho sujeto histórico, el indio, desde su nacimiento será referido como el otro, aún en las posiciones más humanistas.

### 3) El siglo XVIII

Durante el siglo XVIII la discusión fue adquiriendo matices. Los gobiernos europeos ya eran plenos dominantes de la región. Nadie dudaba de las suntuosidades del continente; la antítesis de Europa era América, "la tierra del porvenir". Sin embargo, la visión sobre el indio no cambió mucho. Al contrario, se fue forjando más la idea del indio como un ser salvaje. No obstante, también empezó a ser

---

<sup>25</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.36

secundada la voz del indio como un ser racional. "No se trata de una prolongación sencilla del pensamiento del siglo XVI. El clima histórico y el tema mismo varían; pero las nuevas conclusiones ofrecen, a veces, afinidades sorprendentes con las defendidas por los polemistas españoles".<sup>26</sup>

En el siglo XVIII se perciben todavía los ecos de la contienda, pero ya no referida a la capacidad del indio de recibir la fe, sino a la capacidad de razonar. La discusión, pues, no cambió el rumbo sino las bases, porque dejó de ser de orden religioso y comenzó a ser científica. La suerte del indio, empero, no varió. En aquel siglo las formas de explotación y esclavitud alcanzaron un grado máximo.

Los pensadores de la época discutían si los indios descendían de pueblos que en algún tiempo alcanzaron un grado bastante elevado de civilización y que se encontraban en plena descendencia o degeneración. Y, por otra parte, los que sostenían que se encontraban en una época totalmente primitiva. De una u otra forma el indio seguía siendo concebido como un bárbaro o degenerado. En el siglo XVIII fueron pocos los europeos que comprendieron que algunas civilizaciones indígenas habían alcanzado un esplendor extraordinario. Alejandro de Humboldt comenta irónicamente que los críticos de la época "consideran bárbaro todo estado del hombre que se aleja del tipo de cultura que ellos se han formado de acuerdo con sus ideas sistemáticas".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.51

<sup>27</sup> Citado por ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.105



El ámbito de la religión, de lo sobrenatural, deja de ser el patrón con el que se mide la capacidad del indio. Ahora tendrá que sufrir la prueba de la razón. Tendrá que demostrar que es un ser racional. Ciertamente que era sumamente difícil, porque Europa era la "sede de la razón". El indio será sujeto de la razón en tanto que se acerque a la forma occidental de ver el mundo y la Historia. "La razón universal, instrumento occidental de dominio, implica como tal instrumento la conversión de todo objeto a su imagen y semejanza".<sup>28</sup>

En el siglo XVIII se dieron nuevas interpretaciones de la bula del papa Paulo III acerca de la capacidad de los indios. Cornelio de Paw,<sup>29</sup> por ejemplo, en 1768 aseguró que para Paulo III el americano era un sátiro o mono grande que podía matarse sin remordimiento, pero se le ocurrió una bula original a través de la cual reconocía por verdaderos hombres a los indios con la finalidad de fundar obispados en las provincias más ricas de la América y de tal forma expandir su dominio a aquellas latitudes.

Los juicios contrarios al raciocinio del indio sentenciaban que si bien era cierto que Paulo III había declarado que el indio era capaz de recibir todos los privilegios de los cristianos, después de dos siglos se había demostrado que sus progresos en el conocimiento eran tan imperfectos que muy pocos podían ser dignos de acercarse al cristianismo.

---

<sup>28</sup> VILLORO, *op. cit.*, p.97

<sup>29</sup> Citado por ZAVALA, *op. cit.*, p.51

En respuesta a Paw, el jesuita Francisco Javier Clavijero,<sup>30</sup> en su *Historia antigua de México* (1780-81), señaló que era una calumnia afirmar que Paulo III quiso reconocer por verdaderos hombres a los americanos por fundar obispados en las provincias más ricas del Nuevo Mundo. Paulo III, sostenía Clavijero, expidió las bulas con la finalidad de proteger a los naturales contra las tentativas de sus perseguidores. Clavijero aceptaba en el indio su semejanza con cualquier otro hombre y su aptitud para conocer todas las ciencias.

Sin embargo, reconocía la superioridad cultural europea en base a un tesoro que el indio no tiene: su educación. Para Clavijero, en la educación está la única salvación de la miseria e inferioridad del indio. Sólo por la educación el americano podrá colocarse a la altura de Europa, desterrando su secular inferioridad. Pero Clavijero sentencia "que la causa de cierta decadencia en el indio y de su falta de instrucción no es otra que el régimen social en que viven (...). La organización política creada por España en el nuevo continente es responsable de la occidental inferioridad del indio".<sup>31</sup> El europeo se había encargado de mantener al pueblo indio en la miseria y la ignorancia.

Para Clavijero las naciones americanas eran poco evolucionadas; se encontraban en un estado casi inicial de desarrollo. Señalaba que sería estúpido pretender equipararlas a las modernas y bien desarrolladas civilizaciones europeas, pero no menos lo sería compararlas a pueblos semibárbaros o salvajes. Reconoce que, sobre

---

<sup>30</sup> Citado por ZAVALA, *Ibidem.* p.52

<sup>31</sup> En VILLORO, *op. cit.*, pp.114-115

todo en México, existió una gran cultura que, si bien inferior a la europea, alcanzó grandes conocimientos en muchos campos.

Clavijero entendía que la civilización azteca se encontraba en una etapa infantil de desarrollo y que tenía en germen todos los elementos necesarios para alcanzar la altura de cualquier gran civilización. Pero que el europeo se había encargado de destruirla y la había arrojado a la miseria y el desamparo. Por eso, en el siglo XVIII el indio era un ser que requería de educación.

Clavijero se convierte en el portavoz de los reclamos del indio en aquel siglo. Sin embargo, las voces en Europa sostenían la degradación de esa "especie humana". Reconoce en las civilizaciones indígenas antiguas grandes alcances pero, asimismo, manifiesta que no habían llegado a una gran cultura como España. Confiesa que para aquel siglo la civilización indígena había sido aniquilada y no existía como tal, víctima de los ímpetus desgarrados del conquistador del siglo XVI. Ahora existía un hombre vejado, olvidado y maltratado por el español: Ese era el indio en el siglo XVIII.

Podemos concluir que en aquel siglo la discusión sobre el indio y su calidad humana se continuaba celebrando desde los puntos de vista occidentales. El indio no participaba en dicha discusión. Desde el siglo XVI, incluso las posiciones más humanistas que intentaban demostrar la capacidad racional del americano, no hacían eco de los reclamos reales de los indios. En el fondo casi todas ellas lo único que intentaban era justificar la permanencia del imperio español en el

Nuevo Mundo. Hay que aceptar que Bartolomé de las Casas se acercó a darle claridad a la justicia de los reclamos de los indios. Sin embargo, él mismo aceptó, como ya hemos visto, la superioridad cultural de España. Y, por otra parte, Clavijero entendió y admiró a la civilización indígena antigua; no obstante, asentó que era una cultura en vías de desarrollo y que hubiera podido llegar a ser grandiosa; pero en su tiempo, en el siglo XVIII, ya nada se podía hacer por rescatarla.

Algunos otros doctrinarios empezaron a reconocer cierta capacidad intelectual en el indio, sobre todo para aprender oficios, por medio de los cuales se convirtieran en "vasallos útiles" de la monarquía española. "Que fuesen buenos labradores, pastores, etc., como los había en las naciones más cultas de Europa".<sup>32</sup> La habilidad de los naturales se traducía en desempeñar tales funciones económicas indispensables para el sustento y progreso de España.

Tenemos que aún en el siglo XVIII los reclamos reales de los indios no hacen eco. El indio seguirá siendo, como ya hemos afirmado, "el otro". Y su presencia ideológica se reducirá al debate que sobre ellos sostengan los europeos. El indio seguirá la suerte de las conclusiones de dicho debate.

A pesar de que la política oficial era de no menospreciar la calidad humana del indio, se impusieron leyes especiales para ellos, que, como veremos, lejos de favorecerlos y hacer que recibieran un trato igual al de sus semejantes, lo único que lograban era excluirlos

---

<sup>32</sup> VILLORO, *op cit*, p.54

más en la vida colonial. Existían, pues, dos mundos: el de los indios y el de los no indios.

#### **4) El mestizaje como fenómeno de asimilación del indígena**

Uno de los hechos más importantes que se suscitaron a partir de la llegada de los españoles, fue la interrelación biológica y cultural entre español e indio. Es un fenómeno que hay que destacar porque significa el nacimiento de la cultura mexicana. Nadie duda que México es un país mestizo. "Biológica o culturalmente hablando todos los habitantes (...) son mestizos, no importa la mayor o menor proporción de sangre india o ibérica que lleven en sus venas".<sup>33</sup>

Desde el primer contacto entre español e indígena se produce una intercomunicación, a través de la cual se descubren uno al otro. Es decir, el indígena irá asimilando los conocimientos del español y a su vez hará partícipe a éste de los suyos propios.

La población indígena se redujo considerablemente durante los primeros años de la Colonia. Esto se debió, además del exterminio que sufrieron, a las enfermedades europeas a las que los españoles eran inmunes y que para los indios resultaron terriblemente mortales por falta de anticuerpos. Los españoles trataron de no aniquilar sistemáticamente a la población indígena sino aprovecharla al máximo en su propio beneficio. Fue en las comunidades belicosas del

---

<sup>33</sup> ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.11

norte del país, donde existió un exterminio casi total, en virtud de que la esclavización del nativo era muy complicada.

En el centro y sur del territorio había una población altamente civilizada; debido a ello, la relación entre estos indígenas y los españoles tuvo que ser distinta a la que sostuvieron con los indígenas hostiles. En las poblaciones indígenas de alta cultura, los españoles conservaron por un sentido práctico, instituciones que, por un lado, hacían sentir al indio menos sojuzgados y, por el otro, facilitaba que la transición de un sistema político al otro resultara menos violenta.

Alfonso Caso explica que la razón de la conservación de instituciones indígenas sobre todo en México y Perú, es que sólo en aquellos lugares "encontraron los españoles imperios suficientemente poderosos y bien organizados para permitirles manejar, en forma centralizada, grandes extensiones de territorio y grandes núcleos de población. El virreinato de la Nueva España habría sido una organización imposible si no hubiera estado fundado en la concentración demográfica, económica y política que significaban los imperios o metrópolis en el Valle de México.

"(...)

"La existencia de los imperios indígenas facilitó a España el gobierno y el dominio de grandes masas de hombres que estaban acostumbrados a pagar tributo a un solo señor, a emprender expediciones militares bajo un solo mando, a vivir una vida política

dentro de una unidad más compleja que el pequeño burgo o la tribu, e hizo posible la difusión rápida de ciertos rasgos de la cultura europea introducidos por los conquistadores en este Continente".<sup>34</sup>

En cambio, en aquellos lugares en donde existía una falta de cohesión política entre los indígenas, resultó más fácil aniquilar a los naturales y sustituir el recurso humano, generalmente, importando negros esclavos de África.

Así, pues, en las regiones de alta cultura indígena, "con población numerosa, con un sistema de vida bien establecido por una vieja organización económica, que permitía la utilización de la tierra, y la acumulación de riqueza, no hubo la urgente necesidad de traer nuevos elementos para trabajar la tierra, sino que el conquistador simplemente formó una clase más alta que dominó y explotó a la raza conquistada".<sup>35</sup> En estas partes del territorio el recurso humano constituye la riqueza; las peticiones al rey son de indios en encomienda, porque al recibirlos también se reciben la tierra y los recursos que esos hombres ya saben trabajar.

Intentemos citar algunas otras razones que facilitaron el mestizaje:

-El español aventurero del siglo XVI viajaba sin familia con el fin de enriquecerse lo más cómoda y rápidamente posible. El

---

<sup>34</sup> CASO, Alfonso, *Definición del indio y lo indio*, Editorial Ambos Mundos, Colección Mar Abierto, México, 1988, pp.10-11

<sup>35</sup> *Ibidem.* pp.12-13

aprovechamiento de la mujer india satisfacía los deseos sexuales de los conquistadores.

-El español carecía de prejuicios raciales, a diferencia del inglés, y no oponía alguno en relacionarse con la indígena.

-A los españoles les convenía no exterminar de un solo golpe a la población indígena, sino esclavizarla, ya que muchas veces las riquezas eran muy difíciles de explotar.

-El español se adaptaba con mucha facilidad a los patrones culturales de los indígenas. Por ejemplo, Gonzalo de Guerrero casó con la hija de un cacique maya, aprendió el idioma y cuando Hernán Cortés, llegado a la península le ofreció su liberación, Guerrero se negó argumentando que era casado, con tres hijos y que tenía labrada la cara y hordadas las orejas.

Tenemos entonces que en el centro y sur del territorio empezó a darse una retroalimentación muy penetrante entre español e indígena, que produjo el fenómeno de la aculturación. Esto es, mecanismos de adaptación, aceptación y asimilación o de autodefensa, rechazo y lucha ante el contacto con otra sociedad.

El fenómeno de la aculturación no sólo se presentó en el indio, sino que el europeo también impuso mecanismos tanto de aceptación, como de rechazo ante la cultura indígena. Es cierto que fue en el hombre de este continente en quien se empezó a gestar una



cultura nueva debido a la constante influencia de Occidente en el territorio. Pero también el europeo recibió elementos de la cultura indígena que incluso ahora forman parte esencial de sus culturas. Gran parte de la cultura indígena fue incorporada a la española.

Durante los siglos XVI, XVII y XVIII se da un extraordinario proceso de interrelaciones, donaciones y cambios mutuos, biológicos y culturales que florecieron en el siglo XIX con la presencia de las naciones iberoamericanas. Fue el nacimiento de naciones mestizas en carne y espíritu.

Además del idioma, de la convivencia histórica de tres siglos y de otros elementos, la religión católica fue la que logró unificar principalmente la nación. "Al lado de la conquista violenta militar está de inmediato la lenta catequización o conquista espiritual, que significa la incorporación del indio a la nueva cultura, la cual irá paulatinamente adquiriendo esencias típicamente indígenas, como lo ejemplifica, pongamos por caso, el arte barroco hispánico".<sup>36</sup>

Otras razas, como la negra, participaron también en el mestizaje. La importación de africanos a la Nueva España se debió a varias razones: Para que sustituyeran a los indios hostiles que habían imposibilitado la sumisión; para que trabajaran en los ingenios azucareros y en las labores portuarias, ya que eran más fuertes y resistentes que los indios; para que sustituyeran a los indios, en propuesta de algunos defensores de su libertad, ya que, como anotamos, la política oficial era de no esclavizar a los naturales.

---

<sup>36</sup> ORTEGA Y MEDINA, *op. cit.*, p.112

Los negros alcanzaron alguna población considerable en su cifra demográfica. La participación de ellos en el proceso del mestizaje es indudable.

### **5) El concepto actual del indígena**

A principios del siglo XIX, México buscaba su independencia de España. El criollo se convierte en el principal promotor de la causa independentista porque buscaba el dominio del territorio. Se afanó entonces por encontrar algo que lo arraigara y lo distinguiera del español. Es ahí donde lo indígena adquiere valor, donde recobra vida e intenta trascender. El indio servirá de "arma contra Europa; mas sólo podía interesar entonces como historia y tradición; pues el indio contemporáneo poco importaba en la disputa. El azteca del siglo XVI podía ser un aliado, el indio explotado en las minas y en los cultivos, sólo sería un enemigo".<sup>37</sup>

Lo indio sirvió como el discurso que sustentaba el punto de identidad de los criollos con el territorio. Pero era el indio de antaño el que interesaba. El actual era un grupo que había sido esclavizado a través del tiempo por otros grupos sociales. Así se suma a la lucha por la independencia: engañado, creyendo que se trataba de una guerra en contra de su opresión. En el cruel enfrentamiento el indio conformó la leva, el ejército popular. Su sangre quedó derramada en los campos de batalla convencidos de que era por su causa por la que

---

<sup>37</sup> VILLORO, *op. cit.*, p.180

morfan. Sin embargo, triunfante la independencia, los reclamos de los indios fueron olvidados y continuó bajo su aciago destino.

Los criollos aprovecharon el triunfo e hicieron de la independencia "su independencia". Lograron separarse de España; pero querían mantener los mismos privilegios que tuvieron durante toda la Colonia. Por otra parte se encontraban los mestizos que sintetizaban las culturas india y española.<sup>38</sup> Ellos, en cambio, pugnaban por una República liberal. Esa fue la lucha del siglo XIX: entre conservadores y liberales. Un siglo de costosos enfrentamientos intestinos por la consolidación de la patria.

El indígena del siglo XV, aquel en el que los criollos quisieron buscar un legado para arraigarse en el territorio, fue entonces valorado. Se consideró que se trataba de una cultura próspera e importante. Pero para entonces ese indígena ya había sido aniquilado y sus descendientes sojuzgados durante toda la Colonia. Sin embargo, en aquel proceso, él mismo sufrió una incorporación a la cultura española. El concepto de indígena pasó a tener una connotación de carácter económico y social. El indio era un ser maltratado, víctima de los abusos y vejaciones de otras clases sociales; vivía en la servidumbre y la ignominia.

La pugna entre liberales y conservadores continuaba. Los primeros argumentaban que si el indígena había permanecido en aquel

---

<sup>38</sup> Entiéndase mestizo no como mezcla de sangres, sino de culturas. No importa la mayor o menor proporción de sangre española o indígena que corriera por sus venas; el caso es que ambas culturas se habían asimilado y conformaban un nuevo ser: el mestizo.

triste estado, se debía a las políticas de los partidos conservadores de mantenerlo aislado. Sin embargo, la idea de los liberales de ayudar al indígena tenía una finalidad: Enfrentarlo al conservador, convirtiéndolo en un aliado del partido liberal. El indio sirvió como una lanza contra los conservadores. En el fondo buscaban la plena absorción del indio en el seno liberal para que abandonara sus sistemas de propiedad comunal y se transformara en pequeño propietario rural. Querían "incorporar" al indígena para "hacerle abandonar cualquier ideal exclusivo de su raza o de su clase para que -convertido en 'mestizo'- acepte la dirección y dominación de éste".<sup>39</sup>

La lucha por la consolidación de la República terminó triunfante con la Revolución Mexicana en 1917. Las voces de los oprimidos se hicieron escuchar con Emiliano Zapata en el Plan de Ayala. "Tierra y Libertad" fue la consigna. La propiedad comunal, institución heredada de los antiguos mexicanos, se restituye para que los indígenas olvidados tuvieran tierras que labrar.

Después de la Revolución nos encontramos con un México distinto. Desaparecen definitivamente las clases y los privilegios. Todos seremos mexicanos y tendremos los mismos derechos y obligaciones. Se pretende la unificación de la nación. Sin embargo, justo aquí nos encontramos frente a una nueva paradoja: Si la Revolución Mexicana les dio los mismos derechos y obligaciones a todos los individuos, sin importar que se tratara de indios, blancos o mestizos, y de tal forma la idea del indígena que se venía arrastrando

---

<sup>39</sup> VILLORO, *op. cit.*, p.180

como un ser olvidado tenía que desaparecer con la conquista de sus derechos de igualdad; más aún, si el mestizaje ha sido tan enérgico que es absolutamente imposible hablar de una población indígena distinta somatológicamente de la población del país, entonces, ¿quién es el indio en la actualidad?

Ante esta paradoja nos encontramos con criterios muy subjetivos para la determinación del indio. No existe uno absoluto para definirlo. Algunos autores señalan que indio será aquel que hable lengua indígena. Pero nos preguntamos entonces ¿qué pasa con aquel que habla lengua indígena pero que sus manifestaciones culturales son occidentales? O viceversa ¿qué pasa con aquel que tiene un sinnúmero de elementos indígenas en sus hábitos pero no habla lengua indígena? Otros autores hablan de los utensilios indígenas. Por ejemplo, Carlos A. Echánove Trujillo<sup>40</sup> ocupa como un elemento esencial de determinación del indígena el uso de los huaraches, "prenda eminentemente indígena", y añade a "los que andan descalzos", otra característica india según este autor. En fin, es evidente la falta de un criterio uniforme que defina al indígena entre la población del país. Sin embargo, de las definiciones propuestas, la de Alfonso Caso nos parece que puede ayudar a ubicar al indio.

Caso afirma que es un error común creer en la existencia de una raza indígena en un sentido biológico. Manifiesta que la mezcla del indio con el europeo se ha operado constantemente, por lo que sería

---

<sup>40</sup> ECHÁNOVE TRUJILLO, Carlos A., *Sociología Mexicana*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, pp.164-165

imposible considerar sólo algunos caracteres somáticos para distinguir al indio del no indio. Los rasgos somáticos sólo pueden ser uno de los elementos, y no el más importante, para la determinación del indio.

El segundo factor para Caso es la cultura. De ésta nos dice también que es muy difícil determinar si un grupo utiliza objetos, técnicas y creencias de origen indígena. Es decir, es complejo distinguir si un elemento de cultura, material o espiritual, es indio o europeo, pues nos encontramos que la gran mayoría de esos elementos son ahora mestizos. Nos señala el ejemplo de ciertos trajes populares que son usados por los que consideramos indígenas, como el sarape, el rebozo o el sombrero de copa cónica, que fueron traídos de Europa o Asia. Los elementos culturales, dice Caso, no determinan al indio, pero sí ayudan para su definición. Separa un elemento cultural que le merece mención especial: el lingüístico. "A pesar de su importancia -nos dice-, el criterio lingüístico, que nos sirve para identificar como indio al que sólo habla una lengua indígena o que habla mal, además el español u otro idioma europeo, no nos sirve para calificar como no indios a los realmente bilingües o que sólo hablan el español, pues serán indios por los otros rasgos de su cultura, por sus elementos somáticos y, sobre todo, por su conciencia de grupo, así se manifiestan".<sup>41</sup>

Caso considera que la conciencia de pertenecer o no a un grupo indígena es el rasgo más importante para determinar quién es indio.

---

<sup>41</sup> CASO, *op. cit.*, p.17

Pero por su misma naturaleza subjetiva es el más difícil de captar. Este elemento consiste en que será indio aquel que sienta afinidad a un grupo indígena. El mismo Caso reconoce que este criterio es demasiado subjetivo. Así nos parece a nosotros. De tal forma nos preguntamos, si un alemán siente afinidad por los lacandones ¿será indio? O pongámoslo al revés, si un lacandón no siente afinidad por su comunidad, aunque viva dentro de ella ¿deja de ser lacandón?

Para Caso es indio el que se siente pertenecer a una comunidad indígena. Un grupo que no tenga sentimiento de que es indígena, no puede ser considerado como tal, aunque tenga abundantes rasgos somáticos y culturales que lo coloquen entre los indígenas. Bajo tal análisis nos propone la siguiente definición: "es indio aquél que se siente pertenecer a una comunidad indígena, y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que hable perfectamente una lengua indígena, que posea en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último, tiene un sentimiento social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse asimismo de los pueblos blancos de mestizos".<sup>42</sup>

Estamos de acuerdo con Caso. Sería una necesidad querer creer que el indio es un hombre idéntico al que existía antes de la llegada de los españoles. A lo largo de este capítulo hemos tratado de demostrar que aquel hombre sufrió una incorporación a la cultura de

---

<sup>42</sup> *Ibidem.* p.20

Occidente, pero que eso no significó su desaparición, sino la asimilación entre dos culturas. Hemos insistido en que México es una nación mestiza.

Pero dentro de nuestra cultura mestiza se sigue hablando del indio. Nosotros coincidimos con Caso en que no se puede percibir al indio de una manera objetiva. Hemos visto que para él, el factor de determinación reside en el mismo indio, en su decisión de sentirse miembro de una comunidad indígena. Consideramos entonces tanto inútil como imposible tratar de definir al indio. Aceptamos, pues, la propuesta de nuestro autor de atenerse a definir mejor a la comunidad indígena.

**Para Caso la comunidad indígena tiene varios elementos:**

- Que predominen rasgos somáticos no europeos.
- Que hablen perfectamente una lengua indígena.
- Que posean elementos indígenas (prehispánicos) en su cultura material y espiritual en fuerte proporción.
- Que tengan un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean.

A nuestro parecer todos estos elementos pueden conjugarse perfectamente para determinar a la comunidad indígena. Además de



otro que tiene una importancia esencial: el de la territorialidad. Las comunidades indígenas se encuentran inscritas en un territorio aislado. Más adelante veremos que el mayor reclamo de los pueblos indígenas es el respeto a sus territorios, porque es un factor fundamental para el ejercicio y protección de sus culturas.

Pero el problema no parte tanto del grupo indígena, como apunta nuestro autor, sino de una relación que se da fuera de ese grupo, en donde participa otro sujeto creador de las normas de convivencia y la comunidad indígena. Es decir, es una relación que se da entre dos sujetos distintos: "yo", bajo mi forma exclusiva y particular de ver al "otro"; y ese "otro", que está sujeto simplemente a lo que "yo" sobre "él" determine.

Ese es el elemento que hace falta para determinar a una comunidad india. La comunidad india son los "otros", algunos seres que no son como "yo" o como "nosotros". Se trata de una sociedad que no participa, que no está integrada a la vida nacional. Su alejamiento lo hemos provocado "nosotros", por diversas razones: Primero, siguiendo la tesis de Luis Villoro, por rechazar y negar una realidad. Esto se dio cuando el español niega la cultura indígena y trata de destruirla. Así lo vimos con Juan Ginés de Sepúlveda y la postura de la Conquista. Posteriormente se da una revaloración de lo indígena con Clavijero, pero ese indígena ya no existía, y el de entonces (siglo XVIII) era un ser vejado y maltratado. De tal forma nace un sentido altruista de lo indígena que hace que merezca una sobreprotección especial.

Ese paternalismo lejos de favorecer al indio lo perjudica, debido a que resulta excluyente. Las *Leyes de Indias*, filantrópicas y justas en teoría, dieron malos resultados en la práctica, pues se aisló al indio para protegerlo, se le trató como a un menor de edad y de tal forma se le mantuvo alejado de la vida colonial. Así después se le ha querido "proteger" con un discurso paternalista de que es necesario conservarlos como están porque significan un patrimonio histórico y cultural; de tal forma se les ha querido hacer buenos artesanos (vasallos útiles dijimos en alguna parte), pero no buenos empresarios ni políticos.

De una u otra forma, maltratado o sobreprotegido, el indígena siempre ha sido el "otro", y nunca se ha aceptado que deba ser parte integrante del "nosotros", como cualquier mexicano. Hablar ahora de las comunidades indígenas es concebirlas en un contexto social y económico de diferenciación con el resto del país. Es percibir una clara muestra de inferioridad hacia esas poblaciones. Es reconocer su valor creativo y artesanal pero nunca su capacidad de decisión. Decidiremos "nosotros" sobre "ellos".

Particularmente nos sentimos orgullosos de descender de culturas indígenas, pero también hay que aceptar nuestro pasado europeo. Coincidimos con la idea de Clavijero de que aquellas culturas fueron grandiosas pero, actualmente, como tales ya no existen, sino se encuentran asimiladas con otra cultura y conforman una distinta: la mexicana. Aquel que llamamos indio es un ser que, a pesar de que también ha recibido influencias de la cultura europea

como ya estudiamos, se le sigue manteniendo alejado por una tradición colonial. Estamos ante un proceso dialéctico en el cual la síntesis no se ha logrado satisfactoriamente. Ejemplifiquemos:

<b>Tesis</b>	<b>Antítesis</b>
(sujeto maltratado)	(sujeto sobreprotegido)

**Síntesis**  
(sujeto igual a los demás)

**Basados en la definición de Caso proponemos como comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que hablan en su mayoría una lengua indígena, que posean en su cultura material y espiritual rasgos distintos al resto del país, no importando si son de origen prehispánico, mestizo u occidental, que viven en un estado económico y social de inferioridad, que esté circunscrita en un territorio que defienden para el ejercicio de sus culturas y que, fundamentalmente, son vistos como los "otros"; es decir, que no son comprendidos como el resto de la nación, sino como seres distintos a "nosotros".**

**Durante el desarrollo de este capítulo hemos estudiado que el indígena siempre ha sido considerado como el "otro":**

**1o. Bajo un sentido de admiración al creer el español que se encontraba ante el buen salvaje del Paraíso.**

**2o.** Con Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas, se le consideró siervo por naturaleza o bárbaro, respectivamente, pero ambos calificativos en virtud de su paganismo.

**3o.** Los pensadores del siglo XVIII sostuvieron el carácter irracional del indio. Clavijero, en cambio, señaló que el elemento de diferenciación era su falta de educación.

**4o.** En los tiempos modernos la diferenciación consiste en una admiración a sus costumbres y a su legado histórico. De tal forma se les da una sobreprotección que implica su alejamiento de la vida nacional. Y el excluirlos del desarrollo de la nación trae aparejada su inferioridad económica y social, aunque se les reconozca la cultural.

## **Capítulo II**

### **Antecedentes de la política indigenista en México**

Hemos estudiado que desde el primer encuentro del indígena con otro hombre se desarrolló un debate sobre los aspectos del indio, ya fueran religiosos, biológicos, antropológicos o históricos. Paralelamente a dicho debate se fueron creando una serie de instituciones con el propósito de regir las relaciones entre el creador de las normas de convivencia y el indígena; dichas normas relativas al trato con los indígenas son lo que podemos considerar la política indigenista. Como hemos dicho, el indigenismo nació como un proceso en la conciencia mediante el cual el indígena es juzgado y comprendido por el no indígena. De tal forma, tenían que irse creando una serie de instituciones jurídicas que reglamentaran esa relación.

Para hablar de la política indigenista, es necesario hacer un brevísimo repaso de las instituciones jurídicas que reglamentaron la situación del indio desde la Conquista. No se trata de realizar un estudio profundo de ellas, sino de mojarse apenas de las fuerzas que han intervenido en este proceso y que al concatenarse a través de la historia de México desencadenan en la política que hoy practica el gobierno con respecto a los pueblos indígenas.

### **1) La Conquista**

La política indigenista nace desde el momento en que Cristóbal Colón llega a las Indias, por la necesidad de reglamentar la situación del hombre hallado. Los españoles "recibieron la noticia del descubrimiento de Colón como el galardón providencial a sus

empeños por la Cruz, como el supremo milagro que marcaba el derrotero de los destinos prodigiosos de España, abriendo un campo en donde todo podría saciarse: la sed de lucro, la pasión de la aventura, los anhelos infinitos de desconocido y de sorpresa, que daban contornos indeterminados y gigantescos a sus perennes ensueños".<sup>43</sup> Pero igualmente se veía en la necesidad de justificar la posesión de los territorios y de los naturales.

Así pues, el papa de origen español, Alejandro VI, legisló sobre la materia: A través de la bula del 2 de mayo trazó una línea desde el Polo Norte al Sur, a unos 160 kilómetros al oeste de las islas de Cabo Verde; todas las tierras descubiertas que no fueran poseídas por otro príncipe cristiano, pertenecían al oeste a España y al este a Portugal que también reclamaba para sí el territorio descubierto. La demarcación fue reformada el 7 de junio de 1494 por el Tratado de Tordesillas, en virtud de la falta de concreción de la bula.

Ambos reinados tenían la obligación, según lo previsto por las bulas alejandrinas, de enviar con diligencia a las Indias hombres buenos, temerosos de Dios, doctos y expertos para instruir a los naturales en la fe católica y enseñarles buenas costumbres. En la bula del 26 de septiembre del mismo año, les concedió además todo lo que en su nombre se ganase en las Indias. De tal forma podemos considerar a las bulas como la institución que dio inicio a la política con respecto al indio.

---

<sup>43</sup> SIERRA, *op. cit.*, 1940, p.48

Como consecuencia de la donación alejandrina se da el título de *conquista* derivado de la *guerra justa* que los conquistadores emprenden contra los indios que no obedecen la bula y no aceptan dócilmente ser súbditos de la Corona española, sino que se resisten y combaten. En oposición a las crueles guerras de conquistas contra los nativos, se alzan las voces de teólogos y misioneros de reconocida caridad para los indios. Esta posición, inspirada en los pasajes de Inocencio IV,<sup>44</sup> reconocía el poder temporal apostólico sobre todos los infieles, pero estimaba que el papa no podía quitarles los dominios y jurisdicciones que poseyeran sin pecado.<sup>45</sup>

En la ciudad de Santo Domingo, el dominico fray Antonio de Montesinos predicó su famoso sermón. Sentenciaba que los españoles estaban en pecado mortal al explotar a los indios, ya que no existía ley divina ni humana que salvaguardara esos abusos. Todo el oro y riquezas robados a los indios constituía un pecado que no se perdonaría si no se les restitúan sus bienes. La noticia llegó al rey Fernando, quien quedó sorprendido, pues para él no cabía ninguna duda de que por el valor jurídico y religioso de la donación alejandrina, las Indias, y por ende sus habitantes, le pertenecían.

El rey convoca entonces a una junta integrada por teólogos dominicos y consejeros reales para encontrar soluciones. Las conclusiones de la junta fueron las treinta y cinco leyes promulgados por Fernando en Burgos, el 21 de diciembre de 1512. Estas *Leyes de*

---

<sup>44</sup> Papa y canonista del siglo XIII

<sup>45</sup> ZAVALA, Silvio A., *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, Tercera edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p.17



*Burgos* exponen como principal fin la asistencia permanente de los indios al culto religioso y a la recepción de sacramentos; su continuidad en el adoctrinamiento e imitación del buen ejemplo de los cristianos españoles. Se exigía el buen trato a los indios, castigado con severas penas para los incumplidores. Las *Leyes de Burgos* pretendieron suavizar la carga de los indios, pero sin suprimir el sistema de los repartimientos, que veremos más adelante.

La *Declaración de Valladolid* de 1513, adiciona algunas disposiciones de las *Leyes de Burgos*: Considera que una vez que los indios estén adoctrinados y civilizados por su relación con los españoles, ya tendrán la capacidad política para vivir y regirse libremente. Las autoridades reconocerán esa aptitud y de acuerdo con ella los considerarán capaces para vivir y trabajar como vasallos de la Corona castellana, contribuyendo a los gastos públicos como los súbditos españoles.

Una de las consecuencias de la junta de Burgos fue el *Requerimiento* elaborado por Juan López de Palacios Rubios, jurista y consejero real. Este documento data del año 1514. Era un intento por darle una base legal a la Conquista. Estaba basado en la tesis del Ostiense,<sup>46</sup> según la cual "los pueblos gentiles tuvieron jurisdicciones y derechos antes de la llegada de Cristo, pero desde ésta, todas las potestades espirituales y temporales quedaron vinculadas en su persona y luego, por delegación, en el Papado. De suerte que los infieles podían ser privados de sus reinos y bienes por autoridad

---

<sup>46</sup> Enrique de Susa, cardenal-arzobispo de Ostia, canonista del siglo XIII.

apostólica, la cual estaban obligados a obedecer".<sup>47</sup> Si no se acataba voluntariamente, se les podía obligar con las armas y tal sería guerra justa. El *Requerimiento* tenía la finalidad de asegurar que se cumplieran las condiciones para justificar la invasión.

Antes de conquistar una región, los españoles se dirigían a los naturales y le daban lectura al *Requerimiento*. Los indios debían ser "informados" de las concesiones de los fieles sobre los territorios paganos. Justificar la guerra contra los infieles era lo que debía remediar la lectura del documento. En muchas ocasiones fue "sumisamente aceptado por los indios, que por ello se convirtieron en súbditos y vasallos de la Corona, pero igualmente otras fue desechado, y entonces la espada y el arcabuz, la perfecta táctica española aumentada por la logística de la caballería y el empleo de la artillería, impusieron al nativo por la fuerza el dominio político español".<sup>48</sup>

Hay un hecho que nos interesa destacar del *Requerimiento*: Los indios sólo pueden elegir entre dos posiciones de inferioridad: o se someten por su propia voluntad, pierden sus territorios y se vuelven siervos, o serán sometidos por la fuerza y reducidos a la esclavitud. Si los indios se mostraban convencidos después de la lectura, no existía el derecho de esclavizarlos, se convertían en voluntarios vasallos de la Corona. En eso consistía la "protección" a los indios. Y, en cambio, si se oponían serían duramente castigados y esclavizados.

---

<sup>47</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p. 15

<sup>48</sup> MURO OREJÓN, Antonio, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p.33

No obstante las formalidades de la notificación que se pretendieron imprimir al *Requerimiento*, éste ni siquiera era entendido por los indígenas. Era leído en castellano y en la mayoría de las ocasiones no se traducía a la lengua indígena. "Los defectos morales y jurídicos de esta primera forma de resolver el caso de América pueden resumirse en una excesiva afirmación de los valores del invasor y poco o ningún respeto a los derechos de los invadidos. Todos los infieles, sin distinción alguna, quedaban catalogados como posibles súbditos del mundo cristiano, comprendidos bajo la jurisdicción del Papado, que podía en un momento cualquiera anular la organización y el régimen jurídico de los gentiles".<sup>49</sup>

De esa manera comienza el proceso de penetración de los españoles a los territorios americanos. Aquello merecía una regulación específica: Nacen así las *capitulaciones indianas*: escrituras públicas firmadas por el rey o por su representante a través de las cuales pactaban con algún particular el desempeño de alguna empresa o servicio público. Podían ser de *descubrimiento* (hallar algún territorio desconocido), de *conquista* (ocupar un territorio previamente hallado) y de *población* (fundar y poblar los territorios previamente descubiertos). En todas las *capitulaciones* junto con los derechos y obligaciones del titular, se encuentran preceptos referentes al buen trato y conservación de los indios. Asimismo, a partir de 1526, se incluye en cada una de las *capitulaciones*, la provisión dictada por el rey Carlos en Granada, donde reglamenta un

---

<sup>49</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.16

nuevo modo de descubrir, conquistar y poblar mucho más beneficioso para los naturales.

En las *capitulaciones* de conquista, llamadas posteriormente *pacificaciones*, "ha triunfado plenamente la teoría de la penetración pacífica y además consentida por los indios, o por lo menos sin ocasionarles la menor extorsión física ni económica. Todas tienden al doble efecto de la *crisianización* -igualmente voluntaria- de los indígenas, usando de métodos persuasorios, y a *civilizarlos a lo hispano*, con la previa aceptación por parte de los indios, de modo voluntario, de la soberanía del monarca hispano y de su consecuencia, el vasallaje de los nativos".<sup>50</sup> El propósito de la Corona era, pues, preferir la vía pacífica y voluntaria a implantar la dominación.

El 1o. de agosto de 1524 nace el Real y Supremo Consejo de las Indias como un órgano independiente del Consejo de Castilla. A partir de entonces todo lo concerniente al Nuevo Mundo será resuelto por dicho Consejo. Durante 1524 y 1542, se establecieron distintas instituciones de gobierno en las Islas, en la Nueva España y en el Perú. Sin embargo, la situación social del indio decaía considerablemente y hubo voces que flagelaban los reiterados abusos de que eran víctimas. "El Real y Supremo Consejo de Indias es sabedor de lo que ocurre en ultramar, pero también a los consejeros se les acusa de estar sometidos a los distintos bandos. Afirma la voz pública que reciben donativos y que son parciales en la

---

<sup>50</sup> MURO OREJÓN, *op. cit.*, pp.39-40

administración de la justicia (...). Se dice que algunos de los consejeros se han enriquecido y que incluso algunos de los conquistadores les han hecho partícipes de sus ganancias".<sup>51</sup>

Dada la gravedad del problema, en 1542 el propio rey Carlos I, inspecciona el funcionamiento del Consejo y determina reformarlo en cuanto a sus miembros e instituciones. La reforma de las instituciones indianas se consigna en el documento llamado *Leyes nuevas* de 1542, firmadas por Carlos I, y las segundas de 1543, por el príncipe Felipe, su hijo. En ambas es patente el deseo de los reyes de que tuvieran la mayor publicidad e incluso que fueran traducidas a las lenguas de los indios para que las conocieran.

Las *Leyes nuevas* procuraban la conservación y protección de los indios. Proscribían la prohibición de esclavizarlos. Declaraban solemnemente que la principal voluntad real era la conservación y aumento de los indios y que fueran instruidos en la fe católica; debían ser tratados como personas libres y vasallos de la Corona. En los pleitos de los indios se emplearían procedimientos sumarios y serían juzgados conforme a sus usos y costumbres siendo justos. Establecían respecto de los *nuevos descubrimientos y poblaciones*, que acompañarían al expedicionario dos religiosos como protectores de los indios. Prohibían esclavizar a los indígenas y tomarles algo contra su voluntad; se utilizarían intérpretes para favorecer la penetración pacífica.

---

<sup>51</sup> *Ibidem.* p.58

Se prohibía que los indios realizaran trabajos forzosos. Asimismo, se abolía la esclavitud, fuera cual fuera su causa originaria (guerra, rebelión, rescate), dado que los nativos eran hombres libres y vasallos del rey castellano. "Su consecuencia fue la libertad de los esclavos indios y la necesidad por parte del dueño de probar auténticamente su condición servil".<sup>52</sup>

En 1573, el rey Felipe II dictó las *Ordenanzas*, mediante las cuales los principios de respeto a la voluntad del indio frente al cristianismo, el amparo del Estado a los predicadores, la posición conciliadora ante la negativa de los indios a recibir la fe, la preferencia de la evangelización pura donde fuera posible, la preferencia de la vía pacífica, la persuasión para ganar la voluntad de los indios, la insistencia en la penetración colonizadora a pesar de la voluntad contraria a los indios, pero reduciendo el uso de la violencia a la defensa ineludible se encuentran en forma de ley.<sup>53</sup> En las *Ordenanzas* se concedió mayor respeto a la voluntad de los indios: "se les invitaba y no se les requería para que se sometieran, se les explicaban las ventajas que les traería su sujeción, que serían mantenidos en justicia para que ninguno pudiera agraviar a otro, que podrían andar seguros por los caminos, recibirían doctrina y los bienes materiales de la civilización europea".<sup>54</sup>

La idea fundamental de la política con respecto al indio era que entre ellos reinaba un estado de fuerza y de agravios que el poder

---

<sup>52</sup> *Ibidem.* p.62

<sup>53</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.132

<sup>54</sup> *Ibidem.* p.139

español reprimiría, imponiendo el orden y la justicia. "Los indios, como vasallos, harían presentes y servicios al rey, y éste los tomaría bajo su amparo y protección, haciéndoles mercedes. Era la relación política interpretada conforme a la tradición medieval; el rey quedaba a modo de brazo amparador de la justicia y fuente del orden entre los nuevos vasallos indios, del mismo modo que en Europa ejercía igual función en relación con sus súbditos naturales".<sup>55</sup>

Podemos considerar a grandes rasgos estas como las instituciones jurídicas que soportaron la política indigenista durante la Conquista. La política indigenista tenía como finalidad justificar la penetración de España en el Nuevo Mundo. Puede entenderse que dicho propósito fue regido por la naturaleza religiosa del dominio del reino católico español sobre territorios paganos. De ahí que las instituciones jurídicas procuraban mantener en cierta forma las realidades políticas de los pueblos indios, pero que no fueran contra la religión cristiana. No se llegó a la tesis amplia del cuasi-imperio, pero sí a una consideración media que no destruía la vida política de los indios, aunque tampoco les concedía las libertades absolutas. "Las formas medievales de Derecho público, que autorizaban dentro del Estado entidades organizadas con cierta autonomía, explican el estatuto político de los indios dominados. Cuando Humboldt visitó Nueva España al final de la colonización española, aún advertía que los indios formaban como una nación aparte, privilegiada en derecho y vejada por todos, incomunicada de españoles y mestizos por las leyes".<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibidem.* p.139

<sup>56</sup> *Ibidem.* p.74

## 2) La Colonia

La encomienda indiana fue la institución más importante durante los tres siglos coloniales. Sirvió como pilar para el establecimiento de la política española con respecto al indio. La encomienda nació en las Antillas como una necesidad de premiar a los conquistadores. Recordemos que a través de las *capitulaciones* los conquistadores recibían tierras para descubrir, conquistar o poblar; una vez lograda esta empresa se repartían también los indios que hallaran en el territorio.

Los *repartimientos en encomienda* nacen bajo el fundamento de que la principal justificación de los reyes en las Indias era repartir o encomendar indios. La obligación del encomendero era vigilar por la conversión e instrucción religiosa de los encomendados. Sin embargo, la finalidad real era "llenar las necesidades de mano de obra de las empresas agrícolas y mineras de los colonos y de la Corona. Jurídicamente se caracterizaba por ser un sistema de trabajo forzoso, sin contrato de salario".<sup>57</sup>

Hemos dicho que los conquistadores por un sentido práctico no aniquilaron sistemáticamente a la población indígena, sino la mantuvieron junto con las instituciones precoloniales. Esto, decíamos, facilitaba que la transición de un sistema al otro resultara menos violenta. La masa indígena quedó distribuida como lo estaba

---

<sup>57</sup> ZAVALA, Silvio A., *La Encomienda Indiana*, Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas, Centro de Estudios Históricos, Sección Hispanoamericana, España, 1935, p.2



antes bajo el dominio del emperador, de los magnates y de los *tlatoanes*, a quienes los españoles llamaron *caciques*.<sup>58</sup>

Los indios repartidos a los conquistadores fueron sujetos de múltiples regulaciones. La Corona fue contradictoria, pues "se empezaba a percibir la dificultad de compaginar la encomienda -entendida como compulsión para el trabajo- con la libertad, teórica y legalmente concedida a los indios".<sup>59</sup> Eso caracterizó la institución de la encomienda indiana: por un lado la necesidad de mantener al indio dependiente de las encomiendas a través de su servidumbre y, por el otro, la necesidad de justificar la sujeción del indio, supuestamente libre.

Hernán Cortés conquistó la Nueva España de acuerdo con los procedimientos habituales de las huestes españolas: repartía a sus soldados el oro, los indios cautivos y, finalmente, implantaba las encomiendas. Dentro de la normatividad que dictó Cortés para la encomienda se encuentran de manera especial las *Ordenanzas para el buen tratamiento y conservación de los naturales*. Los indios, según las *Ordenanzas*, dejaban sus pueblos y eran llevados a estancias o villas para los trabajos; el servicio duraba 20 días, después de los cuales debía descansar 30 sin ser llamados otra vez.

Los *repartimientos* de indios encontraron oposiciones en la Corte española. El rey Carlos, en 1523, dispuso la prohibición del reparto y la encomienda de indios. Cortés trató de convencer al

---

<sup>58</sup> SIERRA, *op. cit.*, p.99

<sup>59</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.6

emperador. Defendía las encomiendas "por razones económicas, porque consideraba que de ellas dependía el sustento de los españoles; por miras políticas, porque eran un medio eficaz para mantener sujeta la tierra y obedientes a los indios; y por ventajas religiosas, porque permitían mejor la instrucción de los naturales en la fe".<sup>60</sup>

Pronto se notó en las leyes de la Corona el nuevo curso del debate: En la provisión de Granada del 27 de noviembre de 1526, las encomiendas no fueron prohibidas de modo absoluto. La Corona temía que el encomendero llegara a las tierras, las explotara con el servicio de los indios y luego las abandonara, no cumpliendo con el fundamento de instrucción religiosa de los naturales; debido a ello, las encomiendas en la Nueva España fueron aceptadas bajo las condicionantes de perpetuidad. En el primer período colonial de la Nueva España, la encomienda se instituyó en forma definitiva y se dictaron normas que impedían los trabajos forzosos del indio, que declaraban su libertad, que institúan el pago de salarios y los impuestos o tributos que los indios debían pagar a la monarquía española.

Se sostuvo como menester que todos los pueblos se repartieran entre los españoles de manera perpetua. Así, los españoles se aplicarían a plantar, sembrar, edificar, con lo cual la tierra se enriquecería y aumentarían las rentas del rey, se cuidarían mejor a los indios y cuando éstos fueran agraviados tendrían quien los

---

<sup>60</sup> *Ibidem.* p.50

defendiera.<sup>61</sup> En 1532, se declaró que el encomendero no tenía dominio directo sobre sus indios; éste correspondía al rey. Durante el segundo tiempo en la vida de las encomiendas, "se daba por aceptada la libertad del indio y se procuraba hallar la fórmula jurídica que, sin desconocer esta premisa, fuera capaz de satisfacer las necesidades económicas de los particulares españoles. Los tributos cedidos, las tasas, la forma de heredar, venían a ser las primeras piezas de la institución que se creaba con ese objeto".<sup>62</sup>

Vimos que en 1542 el rey Carlos dictó las *Leyes nuevas*. Estas leyes surgen por el reclamo de la libertad de los indios. El régimen de la encomienda indiana sufrió una reforma profunda, pues fue sustituida de encomienda de *servicios personales* a encomienda de *tributo*, en la que el encomendero no goza, como antes, del trabajo del indio, sino sólo recoge, por dación del rey, el importe de los tributos que sus indios debían pagar por su vasallaje. "En la *encomienda de tributo* es importantísima la tasa del mismo, realizada con toda clase de garantías legales y humanas, y siempre que la cantidad aportada por el indio fuera siempre inferior al tributo que éste pagara en su gentilidad".<sup>63</sup>

Estas leyes disponían el "despojo general de la burocracia indiana, cortando la antigua práctica de dotar los oficios con rentas de indios en vez de salarios. (...) Ordenaba quitar los indios a todas las personas que los gozaran sin título. (...) Que se redujeran algunos

---

<sup>61</sup> *Ibidem*. p.66

<sup>62</sup> *Ibidem*. p.87

<sup>63</sup> MURO OREJÓN, *op. cit*, p.283

repartimientos excesivos (...); los indios que se quitaran debían ponerse en la Corona, a fin de que con sus tributos fueran socorridos los conquistadores pobres. (...) Mandaba que los encomenderos que se hubieran excedido con sus indios o los hubieran maltratado, fueran privados de ellos".<sup>64</sup> Asimismo, establecían la prohibición de conceder nuevas encomiendas por ningún título de autoridad; las encomiendas existentes irían extinguiéndose a la muerte del encomendero hasta su total desaparición.

Las *Leyes nuevas* provocaron violentas oposiciones, pues los encomenderos se consideraron vejados por sus cláusulas. El rey entendió su impracticabilidad a causa del arraigo que ya tenían; además, órdenes religiosas como la dominica la apoyaron en virtud de que facilitaba efectivamente la conversión del indio. Por otro lado, suprimir la encomienda significaba desorganizar la economía de las colonias. El rey se vio obligado a convocar a una junta especial para reconsiderar lo dispuesto. En tal virtud, el 20 de octubre de 1545, Carlos I dictó tres provisiones reales en Malinas, en ellas revoca el capítulo de las *Leyes nuevas* que prohibía a las autoridades encomendar y que extinguía las encomiendas a la muerte del titular.

Después de la experiencia de las *Leyes nuevas*, la encomienda entró a un proceso de integración jurídica. Se trataba de hallar la forma de resolver las necesidades económicas de los colonos, pero sin ir en contra de los principios protectores de los indios. "De aquí que las características de la etapa posterior a 1542 fueran: la

---

<sup>64</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.97

pretensión legal de reducir la encomienda a una forma controlada, y la integración de la institución conforme a perfiles definidos hasta entonces sólo apuntados parcialmente o en la teoría".<sup>65</sup>

En la práctica fue difícil la ejecución de los principios protectores del indio, pues "la república de los indios servía de apoyo a la de los españoles y los intentos del Estado de regular los cauces de la relación -que eran las diversas instituciones de encomiendas, esclavitud legal y servicios personales forzosos- repercutían inmediatamente en la riqueza de los colonos y, en general, en toda la actividad agrícola, minera y hasta de abastecimiento de las ciudades españolas".<sup>66</sup> El trabajo de los naturales era fundamental para la vida económica colonial.

En el terreno jurídico se había llegado a una fórmula de suficiente vigor para atender la complejidad del problema. La Corona adoptó numerosos mecanismos de control para la relación entre españoles e indios; procurando que los servicios que prestaban los indios quedaran sujetos a un monto justo: se trataba de una "simple cesión, en favor de los españoles particulares, de las rentas que los indios pagaban a la Corona en concepto de servicio debido por su vasallaje. No se trataba ya de la afección de la persona de los indios, ni se pretendía fundar el tributo en razones de provecho de los colonos españoles, sino en la razón estatal".<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* p.114

<sup>66</sup> *Ibidem.* p.138

<sup>67</sup> *Ibidem.* p.183

Por otro lado, toda la legislación referente a la encomienda se encontraba fragmentada, pues no existía una construcción sistemática en que se regulara. Su interpretación y aplicación era difícil. Fue hasta la *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680 cuando se redactaron las bases de la dispersa y copiosa legislación sobre la encomienda y las demás instituciones indianas.

En la *Recopilación* la encomienda corresponde a la simple cesión de tributos debidos a la Corona por los vasallos indios. La Corona interpretó el tributo como una carga personal, y quedaron incluidos en el pago prácticamente todos los servicios que los indios ejercían; el tributo vino a ser una carga general de la población india, por razón de la soberanía que el rey español tenía sobre ella; la ley fijó como período legal para contribuir, de los dieciocho a los cincuenta años.

Para fijar el monto de los tributos, *Las Leyes de Indias* aceptaron el sistema de tasas. Se establecía que no se les podía hacer pagar más tributos de los que buenamente podían, dejándoles para alimentar a sus hijos, cubrir enfermedades, etc. Los tributos podían pagarse en frutos o en dinero. Los caciques tenían la obligación de cobrar el tributo directamente y éste al encomendero. El Estado impuso sus medios para vigilar el control de la relación entre los indios y los encomenderos en el pago de los tributos; tal fue el caso de la existencia de tasas cuidadosas, revisables cuando la autoridad o las partes lo creían conveniente, la determinación del contenido económico del tributo, el orden para efectuar los pagos y cobros, entre otros.

Sin embargo, el jornal que recibía el indio era insuficiente para la manutención de su familia. El recurso no le alcanzaba para gastos elementales. Tenía que endeudarse. Además, parte de su ganancia paraba en los diezmos que pagaba a la Iglesia. "Las deudas aumentaban sin cesar, nunca podían pagarse; el indígena nunca pagaba, quedaba por este sistema, que no violaba la letra de las disposiciones benéficas de la legislación de Indias, mantenido en el estado de servidumbre (...) que pasaba con ella de heredero en heredero".<sup>68</sup>

La *Recopilación* mantuvo el principio del amparo espiritual y temporal de los indios y su instrucción en la cristianidad como fin de las encomiendas; también el encargo de los encomenderos de defender a los indios procurando que no recibieran ningún agravio. El encomendero, antes de entrar al goce de su repartimiento, debía jurar el cumplimiento de la ley del buen tratamiento de los indios. La encomienda, para cuando se integró la *Recopilación*, era ya sucesoria hasta para la quinta generación del encomendero.

La *Recopilación* impuso varias limitantes para impedir el abuso de los encomenderos hacia los indios; por ejemplo, el encomendero no podía emplear a los indios en los trabajos de las minas; restringía el trabajo doméstico de mujeres, el encomendero no podía impedir el libre casamiento de los naturales, ni aceptar matrimonios forzados entre sus indios, no podía alquilar sus indios ni darlos en prenda. Prohibía que el encomendero tuviera casa en los pueblos de sus

---

<sup>68</sup> SIERRA, *op. cit.*, p.130

encomiendas y que residiera en ellos; los indios no podían tener comunicación con negros y mulatos quienes eran viciosos y les causaban daños.<sup>69</sup>

A pesar de que las *Leyes de Indias* mantenían en términos generales el principio de la libertad del indio, "ello no impedía que para no destruir (...) los pueblos encomendados, se mantuviera vigente el principio forzoso de la residencia de los indios, y en este sentido puede concluirse que el régimen encomendaticio indiano contenía un principio de limitación del movimiento de los encomendados".<sup>70</sup>

La institución de la encomienda indiana desapareció por razones fiscales en el año de 1720. A partir de entonces se trató de conciliar la política de fomentar la agricultura mediante el alquiler de tierras comunales a los indios para su cultivo. Durante la Colonia se habían proporcionado tierras a los pueblos indígenas para su subsistencia, sin dejarles un excedente que les permitiera progresar. Esta institución comunal no ventiló mayor progreso durante los años que le restaban a la Colonia. Las consecuencias de la encomienda se perpetuaron todo el siglo XVIII.

Podemos afirmar que la *Recopilación* se caracteriza por una constante repetición de normas cuyo único fin era amparar y favorecer a los indios. Sin duda los reyes españoles procuraron

---

<sup>69</sup> Normas relativas a la *encomienda* de la *Recopilación de las Leyes de Indias*, tomadas de *La Encomienda Indiana*, ZAVALA, *op. cit.*, pp.282-283

<sup>70</sup> *Ibidem.* p.289



realmente la conversión de los indios al cristianismo y su buen trato. Las normas relativas a la protección y privilegios de los indios fueron tantas que a la *Recopilación de las Leyes de Indias* se le ha llamado *Código de Exenciones y Privilegios*.<sup>71</sup>

Es indudable que las *Leyes de Indias* no se cumplían a exactitud en la Nueva España; el alejamiento de la Corona, los intereses de los encomenderos, el fondo económico y realista de las instituciones, las excepciones que marcaban las mismas leyes que abrían una puerta ancha y condenaban al indio en ciertos casos a trabajos forzados, lo impedían. "Cuando en las instituciones sociales de Indias se logra vencer el aparato moral con que se recubren, para penetrar en su verdadera médula legal, y se reduce a límites justos la afirmación de que las leyes indianas fueron todas programas incumplidos, bajo los cuales se desarrolló libremente una práctica abusiva y cruel, se encuentra un sistema legal de matiz medio, que resultó precisamente del contraste de las dos corrientes -la teórica y la práctica- que sirvieron para modelar los cauces jurídicos de la relación hispanoindiana".<sup>72</sup>

Sin embargo, lo que realmente provocó el alejamiento del indio en la vida colonial fue precisamente que su situación jurídica se hubiera tratado con normas especiales. Las "protecciones y privilegios" inscritas en las *Leyes de Indias* no provocaron más que la formación de dos mundos el de "ellos", es decir el de los indios y el

---

<sup>71</sup> PIMENTEL, Francisco, *Memoria sobre las causas que han originado la Situación de la Raza Indígena de México y medios de remediarla*, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1864, p.159

<sup>72</sup> ZAVALA, *op. cit.*, p.292

de la "gente de razón", es decir, el de los españoles. El aislamiento arraigó a los indios en sus antiguas costumbres y estableció dos pueblos heterogéneos, enemigos, en un mismo terreno.

Las leyes protectoras son una constante en la *Recopilación de Indias*. A raíz de ellas "los naturales fueron aislados completamente, no permitiendo la ley que entrase á sus pueblos gente de otra raza, y ni siquiera se dejaba á los indios ir de un pueblo á otro".<sup>73</sup> Tenemos pues que la real opresión que sufrió el indio durante la Colonia, no fue tanto la corporal, sino la excluyente. Es decir, el menosprecio del indio y su consecuente alejamiento de la vida colonial. "Los reyes españoles al declarar á los indios perpetuamente menores hicieron lo que con sus hijos algunos padres indiscretamente amorosos, criarlos en el encierro, débiles de cuerpo, pobres de espíritu y faltos de experiencia".<sup>74</sup> La *Recopilación de las Leyes de Indias*, en resumen, sólo logró sumergir al indio en una infancia perpetua, aislarlo; cuanto se proveía y ordenaba en favor de los indios, se trucaba y convertía en su mayor daño y perjuicio.

### 3) La Independencia

Antes de la lucha independentista el criollo se sentía humillado por el español; argumentaba que los españoles creían que como habían nacido en este suelo, apenas tenían de razón lo bastante para ser hombres. "Esta calumnia, piensa el criollo, es en el fondo la misma

---

<sup>73</sup> PIMENTEL, *op. cit.*, p.177

<sup>74</sup> *Ibidem.* p.178

que se ha hecho siempre contra América en la persona de los indios. Es el mismo juicio denigrante que sobre éstos formuló la conciencia europea a raíz del descubrimiento y la conquista del nuevo continente; es la misma patraña revestida con nuevos ropajes. La ideología europea, en lo que se refiere a América, sigue teniendo el mismo significado de siempre: la justificación del predominio europeo gracias a la enajenación de los americanos".<sup>75</sup> El criollo sentía que la manera más fácil y burda de continuar con dicha enajenación era la que el español practicaba: suponer a todos los nacidos en América como indios.

De tal suerte, el criollo busca liberarse del lastre español que lo humilla y lo condena a no tener una vida propia. El criollo recupera lo autóctono; representa un hombre y un mundo social en proceso de emancipación. Lo criollo es lo americano liberándose de lo español, que no sólo representa el hombre ajeno incrustado en América sino, principalmente, una obra: la Colonia entera. El criollo necesita tener su propio pasado, su propia historia; y el único camino visible es el pasado de América; pero no podía ser el pasado inmediato, es decir, la Colonia, porque esa era obra del español. La historia de América fue, entonces, la historia indígena y ésta, en consecuencia, la del criollo.

Pero si América no es la Colonia, "¿qué es entonces ésta? Un mero paréntesis en la historia de América, un artificio que ha

---

<sup>75</sup> LÓPEZ CÁMARA, Francisco, *La Génesis de la Conciencia Liberal en México*, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios No. 9, México, 1969, p.51

ocultado su verdadero ser, una máscara tras la cual Europa la ha estado explotando. Por eso la reintegración de América, la recuperación de su ser, es la destrucción de la Colonia, su desaparición en la muerte".<sup>76</sup>

Con el pasado prehispánico que reconoce el criollo como suyo, surge también la reivindicación del indio. El indio es para el criollo, en ese contexto, un valor ideológico, la justificación teórica de su lucha. La emancipación de América depende de la emancipación del indio. La nación del criollo y del indio es la misma; ambos deben luchar juntos. Forman una misma familia, su nación es la misma, ambos son *americanos* y herederos de un legado común. En el lenguaje de la época el americano comprendía a indios y criollos. Morelos, por ejemplo, en *Los Sentimientos de la Nación*, hace referencia exclusivamente al americano; no señalaba distinción de si se trataba del indio o del criollo.

Hidalgo, por su parte, levanta al pueblo contra unos hombres cuya soberbia y despotismo habían hecho sufrir (a criollos e indios) con la mayor paciencia por espacio de casi 300 años. Los agravios inferidos antaño a los indios fueron en realidad para todos los americanos. La independencia es un movimiento universal de todos los americanos sometidos al yugo español; es un movimiento popular en el que participan indios, negros, mestizos, criollos, movidos por un mismo ideal emancipador. En esa batalla el indio resurge; su defensor y guía es el criollo, quien le ha prometido reintegrarle sus posesiones

---

<sup>76</sup> *Ibidem.* pp.139-140

y dominios. Porque para el criollo defender al indio es defenderse él mismo.

Sin embargo, el criollo "no se considera *indio*, en el más riguroso sentido del término; sabe bien las diferencias sociales y hasta raciales que existen entre ambos. En el 'criollo', la idea del indio tiene dos vertientes: uno es el indio como realidad humana, y otro es el *indio* como instancia significativa de valoración nacional".<sup>77</sup>

Por esa valoración, las etapas iniciales de la independencia encabezadas por Hidalgo y Morelos tenían un ideario social en el que el indio era beneficiado. Hidalgo, por ejemplo, lo declaró mayor de edad, suspendió el pago del tributo de los indios, abolió la esclavitud y decretó la pena de muerte a quien no cumpliera. Morelos, por su parte, definió a la ley como la expresión de la voluntad general igual a todos. En los *Sentimientos de la nación*, dispuso un capítulo llamado: "De la igualdad, de la seguridad, de la libertad y de la propiedad". Las etapas posteriores, la de Guerrero y la de Iturbide, se olvidaron de los ideales sociales que inspiraron la lucha, vieron a la independencia como un negocio, una forma de ganar; se apegaron más a los prejuicios de carácter social y racial con respecto al indio, quien quedó olvidado nuevamente.

---

<sup>77</sup> *Ibidem.* p. 144

#### 4) México Independiente

Después de la independencia los indígenas adquirieron las libertades y derechos de los demás sectores de la población. Sin embargo, "aunque se les concedía la igualdad jurídica, de hecho las comunidades indias no podían disfrutar de las mismas libertades políticas y cívicas debido a la situación de inferioridad económica, discriminación y subordinación política que las caracterizaba. Si bien durante la primera mitad del siglo XIX las comunidades indias pudieron mantener, por lo general, el control sobre sus tierras colectivas (que en muchos casos les había sido garantizado por la legislación tutelar colonial), después de los movimientos liberales de mediados de siglo, fueron en gran medida despojados de sus propiedades".<sup>78</sup>

A mediados del siglo pasado sobrevino una tendencia intelectual a "mirar hacia dentro", con el objetivo de buscar las raíces culturales y la identidad en la propia composición étnica e histórica del país. Fue así como se desarrolló el proceso de la formación de una "cultura nacional"; proceso lento y lacerante que aún no se consolida. Sin embargo, la idea de formar una cultura nacional representaba los "deseos más o menos coherentemente articulados de la pequeña clase dominante, heredera de la administración colonial y desesperadamente necesitada de legitimar su poder y desarrollar los mecanismos destinados a excluir del aparato político a las masas

---

<sup>78</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, Primera edición, México, 1988, p.23

populares (campesinos, indios, esclavos negros que tomaron parte en las guerras de independencia). Los frutos de la Independencia fueron rápidamente apropiados por los criollos y la oligarquía terrateniente, quienes estaban separados por un profundo abismo social y cultural de los mestizos y, por supuesto, de las masas de campesinos indígenas".<sup>79</sup>

Se insistía en formar un Estado fuerte y centralizado en contraposición a intereses regionales, a menudo separatistas. El indio no tenía lugar en las nuevas culturas nacionales que edificaban, ya que se consideraba que ponía en peligro las posibilidades de transformarse en una nación verdaderamente moderna. Una minoría llena de fe en el futuro decidió negar todo un pasado. En aras de la modernidad, progreso y civilización, a los indígenas se les negó el derecho de ser parte de la Historia y forjadores de su futuro. Sin embargo, en la realidad, el pasado se hizo presente en la vida cotidiana. Continuaban así latentes las fuerzas de las cuales pretendían librarse.

Los liberales veían al indio con cierta lástima; sostenían que la tiranía a que habían sido expuestos durante los tres siglos coloniales los habían despojado de la educación, reducidos al abatimiento e inercia que les impidió el acceso a la libertad y a la justicia. El indio había vivido en un sistema social y político despótico que era necesario destruir. "La transformación y la superación de un sistema social que ha estado montado sobre la explotación de las masas

---

<sup>79</sup> *Ibidem.* p.27

aborígenes -sostenían los liberales- no puede lograrse plenamente si no se destruye también esa explotación y se abren a sus víctimas las puertas de la libertad, la ilustración y la justicia. Esto es exactamente lo que ha comenzado a hacer la reforma liberal".<sup>80</sup>

Si en el viejo régimen los indios fueron los más perjudicados, en el sistema liberal, son a quienes mejor se tiende a favorecer. Los principios liberales, según Francisco López Cámara, se encaminan a liberar al indio y a incorporarlo en el seno de una sociedad justa, acabando con las causas que sirvieron para sojuzgarlo y embrutecerlo. "No existirán ya las formas opresivas, las injusticias, las difamaciones y las calumnias. Los indios tendrán los mismos derechos que los otros ciudadanos, las mismas libertades, iguales oportunidades, idéntica condición humana".<sup>81</sup>

Podemos afirmar que filosóficamente los preceptos liberales y el indigenismo se fusionaron en el pensamiento de la posindependencia. Sin embargo, "a los liberales de la prerreforma no les preocupaba el indio, (...) el indigenismo no era una característica del período".<sup>82</sup> Los liberales insistieron en abolir el término indio de toda legislación. Se mantuvieron fieles a sus principios de individualismo utilitarista e igualdad ante la ley.

---

<sup>80</sup> LÓPEZ CÁMARA, *op. cit.*, p.269

<sup>81</sup> *Ibidem.* p.270

<sup>82</sup> HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Traducción de Sergio Fernández Bravo y Francisco González Arámburu, Décima edición, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., México, 1994, p.222



La conclusión liberal era que siendo el indio un ciudadano libre, su situación había mejorado. No obstante las declaraciones de igualdad, los indios seguían soportando todas las cargas y gravámenes de la sociedad sin gozar de sus beneficios. Los liberales reconocían los avances alcanzados por los indios gracias a la Independencia; sin embargo, sostuvieron que hasta que no sufrieran cambios considerables, no podrían llegar al grado de ilustración, civilización y cultura necesarias para sostenerse en una sociedad en la que unos y otros tomen parte. De tal manera los liberales no podían concebir que la nacionalidad residiese en otro grupo que no fuera el suyo propio.

El centro del asunto indígena era la tierra. Las Cortes de Cádiz, el 4 de enero de 1813, habían decretado la protección de los ejidos. Esta ley afectó el pensamiento posindependentista ya que el edificio liberal se construía con los cimientos de la propiedad personal, que "significaba también la aceptación necesaria, aunque algo renuente, de la existencia de los latifundios (...). La propiedad comunal de las aldeas estaba ahora amenazada por la teoría liberal, lo mismo que por las usurpaciones tradicionales de los grandes terratenientes".<sup>83</sup>

Entre 1821 y 1856 no se tomaron prácticamente medidas tocantes a la propiedad comunal. Simplemente se confirmó, aunque de manera muy débil, el derecho de la comunidad indígena a tener propiedades. Las insistencias de los indios por ser reconocidos colectivamente, en contraposición a la idea liberal de que se podría

---

<sup>83</sup> *Ibidem.* p.231

tratar a los indios sólo en su calidad de individuos, orilló a los pueblos indios a levantarse en varias ocasiones, pero los liberales los reprimieron a través de las llamadas "guerras de castas". Los liberales insistieron en la colonización de las comunidades indígenas, que traía consigo la pérdida de sus derechos a la propiedad comunal.

Pero conviene preguntarnos cuál fue la posición de los conservadores. Como hemos dicho, el partido conservador buscaba tomar nuevamente los principios que gobernaron al país durante la Colonia. Por ello, los conservadores utilizaron las guerras de castas "como una oportunidad para desacreditar la República y comparar sus fracasos con la paz y estabilidad coloniales".<sup>84</sup> Durante la época colonial, afirmaban, los indios vivían en paz, obedecían sin quejarse, trabajaban sus tierras y no pagaban mayores impuestos que los que podían soportar; mientras antes habían sido libres para dedicarse a la agricultura, al comercio, a las artes, a las letras, gozando privilegios y exenciones, ahora en realidad eran esclavos, víctimas de nuevas formas de explotación. Para los conservadores "el dogma de la igualdad ('el más precioso hallazgo de la filosofía progresista') carecía de validez en una sociedad heterogénea como la mexicana".<sup>85</sup>

En 1856 se dio por fin la respuesta al problema de la propiedad comunal de los indígenas. Comonfort expidió la Ley de desamortización de bienes de manos muertas. Esta ley fue un triunfo de los liberales, pues estaban en contra de que el clero concentrara gran parte de la propiedad raíz, rara vez vendida a los particulares y,

---

<sup>84</sup> *Ibidem.* p.248

<sup>85</sup> *Ibidem.* p.249

consecuentemente, significaba el estancamiento de los capitales. La ley adjudicó a los arrendatarios las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas; de igual forma les impedía adquirir bienes o administrarlos.

La ley entendió a través de su artículo 3o. como corporaciones, todo establecimiento o corporación que tuviera el carácter de duración perpetua o indefinida. "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".<sup>86</sup> El gobierno estimó que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual; así, se estableció la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los propios indígenas. Este proceso de privatización tuvo consecuencias funestas sobre las comunidades y fue uno de los elementos que contribuyó a consolidar el latifundio en el campo mexicano.

La Constitución de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, la Ley de desamortización. Quedaban así extinguidas las comunidades indígenas y, consecuentemente, privadas de personalidad jurídica. "Desde entonces los pueblos indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fué ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva".<sup>87</sup>

<sup>86</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio Dr., *El problema agrario de México*, Octava edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, p.110

<sup>87</sup> *Ibidem*. p.120

Para finales del siglo XIX y principios del XX, nos encontramos con que "los pueblos de indios se hallan materialmente encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender como lo exige el aumento de su población; de aquí que, careciendo, como carece, (...) de la propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, se dedique a trabajar por un salario en los latifundios formados la mayoría de las veces con las tierras que en otro tiempo les pertenecieron".<sup>88</sup> Salario que resultaba insuficiente para satisfacer sus necesidades y que, consecuentemente, lo endeudaba con el hacendado a través de la tienda de raya, como sucedía con la encomienda indiana.

## **5) La Revolución Mexicana**

Nos encontramos en la víspera de la Revolución Mexicana. La situación social y política del país se encuentra en un extremo complejo. En aquella amalgama que se concatenó para la génesis de la lucha, la partícula del problema indígena era también necesaria de respuesta. El indio había perdido sus tierras; ahora era esclavo de ellas mismas; esclavo en las haciendas, endeudado de por vida y por generaciones.

Los inspiradores de la lucha revolucionaria se ocuparon poco del problema del indígena. Quizá algunos como Juan Sarabia sostuvieron la restitución de las tierras a los pueblos, agrupaciones indígenas o

---

<sup>88</sup> *Ibidem.* p.146

pequeños propietarios que hubiesen sido despojados por medio de violencia física o moral, o en virtud de contrato con apariencia legal.<sup>89</sup>

Posteriormente, en el *Plan de San Luis*, del 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, caudillo de la Revolución, "casi todo él consagrado a establecer la sucesión a la presidencia y otros puntos netamente políticos, no pudo desconocer el fondo agrario del malestar social imperante";<sup>90</sup> en el artículo 3o. decretó la restitución de tierras a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, quienes habían sido despojados de sus tierras de una forma arbitraria y a quienes había que pagarles una indemnización por los perjuicios sufridos.

Sin embargo, Madero mismo desconoció posteriormente a la tierra como un verdadero problema. En declaraciones hechas a la prensa (*El Imparcial*) el 27 de junio de 1912, manifestó que siempre había abogado por crear la pequeña propiedad, pero que eso no quería decir que se fueran a despojar de sus territorios a ningún terrateniente. Madero era, pues, contrario a las ideas agraristas.

El descontento popular sembrado por la reacción de Madero fue patente. Algunos revolucionarios lo hicieron sentir y acaudillaron una nueva lucha. Pero fue principalmente Emiliano Zapata en Morelos quien abanderó el movimiento. En el *Plan de Ayala* del 28 de noviembre de 1911, expresó de una manera concreta el sentir de los hombres del campo respecto al problema agrario.

---

<sup>89</sup> *Ibidem.* p.168

<sup>90</sup> *Ibidem.* p.170

En el artículo 6o. hizo constar que los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarían en posesión de los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes de esas propiedades; el artículo 7o. decretaba la expropiación, previa indemnización de la tercera parte, a los poderosos propietarios de monopolios, para proporcionar a los pueblos y ciudadanos ejidos, colonias, fundos legales.

Más tarde, el 12 de diciembre de 1914, durante la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, se expidió el *Plan de Veracruz*. En él manifiesta que se pondrán en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados. En cumplimiento del plan, Carranza dictó la Ley del 6 de enero de 1915.

Luis Cabrera, el autor de la Ley del 6 de enero de 1915, expuso "la conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario que planteó con toda claridad".<sup>91</sup> Para esto, afirmó, era necesaria la reconstitución de los ejidos, procurando que fueran inalienables, tomando las tierras que se necesitaran para ello, de las grandes propiedades.

---

<sup>91</sup> *Ibidem.* p.177

Es necesario hacer notar, dice Lucio Mendieta y Núñez, que el licenciado Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido. El ejido estaba, según Cabrera, destinado a la vida comunal de la población; los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia. "Pero ya se ve que el licenciado Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial (...) destinados a los (...) indios (...) sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos".<sup>92</sup>

La exposición de motivos de la Ley del 6 de enero, señala como causas del malestar de las poblaciones agrícolas el despojo de los terrenos de propiedad comunal o repartimiento que fueron concedidos por el gobierno colonial a los indios como medio de asegurar su existencia; a raíz de las leyes de desamortización que individualizaron la propiedad comunal. Hace hincapié en que la Constitución del 57 negaba a los pueblos indios la capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces, por lo que carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos. Por ello, era conveniente restituir de tierras a los pueblos desposeídos. La Ley declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios realizadas por las leyes de desamortización.

El período de la historia de México conocido como la Revolución Mexicana concluye con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Querétaro, el 5 de febrero de 1917. El artículo 27 elevó a la categoría de ley constitucional la del 6 de enero de 1917. Queda así plasmado el reparto agrario a las

---

<sup>92</sup> *Ibidem.* p.178

comunidades indígenas que habían sido injustamente privadas de sus tierras. La Constitución del 17, eminentemente social, reivindicó a las comunidades indígenas, fomentó el desarrollo de la propiedad comunal. La fracción VII del artículo 27 constitucional estableció:

*Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.*

Los constituyentes del 17 no se refirieron "expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro que el término comunidades se aplicaba precisamente a las indígenas".<sup>93</sup> Ya se hace una distinción entre la propiedad comunal de los antiguos mexicanos y la propiedad ejidal diseñada para los campesinos.

Estas fueron las prácticas políticas que desde la llegada de los españoles se dieron con respecto al indio. Cabe destacar que durante la larga historia del constitucionalismo mexicano, nacido con la Independencia, "existe una sola mención a los indios o indígenas y ésta data de la ley fundamental de 1824, que declaró en el artículo 50, que establecía las facultades del Congreso General, que éste tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios".<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> MADRAZO, Jorge, *Reflexiones constitucionales*, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p.334



Finalmente, diremos que la política indigenista practicada desde la llegada de los españoles ha sido siempre resultado de una visión del indio como un menor de edad, en que, consecuentemente, el detentador del ejercicio del poder, regula la situación del indio, considerando lo que "él" cree indispensable para el bienestar del "otro":

1o. Durante la Conquista se reguló la penetración a las tierras de los indios con la formalidad del *Requerimiento*, mediante el cual el indígena era "informado" de las concesiones hechas por el papado a la Corona; este documento se diseñó para argumentar la "guerra justa" que los españoles emprendieran contra los pueblos que no obedecieran a la Corona.

2o. En la Colonia las *Leyes de Indias* se consideraron justas y de muchos privilegios para los indios. Fueron tantas las disposiciones que procuraban la protección del indio que sólo fomentaron el alejamiento del indio de la vida colonial. La *encomienda indiana*, institución creada para la protección e instrucción del indio, lo señaló merecedor de un trato especial y no logró más que su servidumbre y su exclusión.

3o. La Independencia fue hecha por los criollos, quienes se apoderaron para hacer de la historia indígena su antecedente en estos territorios; el indio de entonces, empero, sólo sirvió para el levantamiento armado y, no obstante se hubiera decretado su

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.390

libertad, no podía ingresar al nuevo concepto de nación que surgía con la emancipación del país.

4o. En el México independiente los liberales decretaron la igualdad jurídica de los indios, pero terminaron con sus antiguos regímenes de tenencia de la tierra. Sus territorios fueron enajenados fomentándose el crecimiento del latifundio. Los indios fueron esclavos de sus ancestrales dominios.

5o. La Revolución Mexicana comenzó como un movimiento eminentemente político; sin embargo, las penetrantes demandas sociales, principalmente las agraristas encabezadas por Emiliano Zapata, lograron que se llegara al justo medio con respecto al indio: igualdad jurídica pero respeto a la propiedad comunal.

### **Capítulo III**

## **Los reclamos jurídicos de los pueblos indígenas y sus respuestas en el marco del derecho internacional**

## **1) Los reclamos jurídicos de los pueblos indígenas**

Antes de continuar con la política indigenista actual, de la que nos ocuparemos en el siguiente capítulo cuando estudiemos las disposiciones jurídicas vigentes en nuestro país relativas al indio, hagamos un pequeño paréntesis para fijarnos cuáles son los principales reclamos que los indios tienen en la actualidad y las respuestas que han tenido en los documentos internacionales en que nuestro país ha firmado. De esta manera tendremos una visión más clara de si las disposiciones jurídicas satisfacen realmente estos reclamos o no lo logran.

Si la Constitución del 17 reconoció el reparto de tierras a las comunidades indígenas, si las dotó de personalidad jurídica, si, además, reconoció la igualdad jurídica de todos los mexicanos, ¿por qué entonces seguimos reparando en el pueblo indígena como uno vejado, humillado, arrinconado? Consideramos que hay dos factores que intervienen: el de orden ideológico y el económico.

Primero: por referirnos a una comunidad indígena, distinta de la nacional, que vive en sus propios territorios, aislados con el pretexto de que no hay que tocarlas porque significan un pasado histórico, un patrimonio nacional, se les ha arrinconado no permitiéndoseles participar en un mundo cada vez más globalizado. En este proceso el indio no tiene cabida. La propiedad comunal se defendió con la intención de restituir las tierras a los pueblos despojados, pero no

para aislarlos, sino para que participaran con los demás su producción y su distribución.

Segundo: los intereses de carácter económico. Se refleja por las constantes invasiones que sufren las comunidades indígenas en sus territorios; invasiones que traen aparejadas violencia y violaciones de sus derechos humanos. La lucha por la tenencia de la tierra en las regiones indígenas ha adquirido características violentas y es el antecedente de persecuciones, encarcelamientos, asesinatos, destrucción y desalojo. "Estos delitos, que de otro modo serían comunes, se convierten en violaciones de derechos humanos cuando se cometen con la connivencia o el beneplácito oficial, por ejemplo cuando el Estado no toma medidas para investigar ni procesar a los responsables".<sup>95</sup>

Desde la llegada de los españoles hasta nuestros días, el tema central de discusión respecto al indígena, ha sido justificar la presencia de agentes ajenos en los territorios de los grupos indígenas. La discusión se ha manifestado en múltiples formas, pero el fondo es la justificación de la explotación de los territorios indígenas. Esta explotación implica no sólo el aprovechamiento de los recursos sino, también, los abusos hacia los habitantes de dichos territorios. Veremos ahora cómo el principal reclamo de las comunidades indígenas es el respeto a sus tierras. Para ello, estudiaremos algunos encuentros entre organizaciones indígenas, especialistas, defensores de sus derechos humanos, que nos

---

<sup>95</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Los pueblos indígenas de América Latina siguen sufriendo*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España, 1992, p.8

permitan tener una visión general, pero clara, de las demandas de las comunidades que interesan para el desarrollo de nuestro tema. Realizar una cronología de todos resultaría excesivo; por ello, nos proponemos resaltar los que consideramos reflejan el sentir de los pueblos indios.

#### **a) Declaración de Temoaya**

También Pacto del Valle Matlazinca. Fue firmada por organizaciones indias del país el 8 de julio de 1979. Se pronunciaron por el reconocimiento constitucional de un Estado multiétnico en el que todos estuvieran representados. Sólo mediante la consagración del Estado multiétnico puede ser reconocido cabalmente el pluralismo cultural de México.

Asimismo, exigen la restitución de las tierras en forma colectiva. El indígena no es un obstáculo para el progreso del país. El problema no radica en la diversidad técnica sino en la desigualdad y la explotación que los mantienen fuera de la riqueza social. El día en que la igualdad sea un hecho, los pueblos indígenas evolucionarán actualizando su cultura. Desde luego, dicen, este desarrollo indígena no será igual al desarrollo capitalista que se da a nivel nacional, pero no por eso contrario al interés general. Este es el que beneficia a los pueblos, y no al sistema económico que los oprime.

Exigen una educación bicultural-bilingüe; reconocimiento por parte del Estado de las lenguas indígenas. Se hace una constante denuncia al colonialismo del cual han sido víctimas. Exhortan a revertir ese proceso y recuperar su etnicidad, identidad histórica y afirmarse así en el proceso de liberación.<sup>96</sup>

#### **b) Declaración de San José**

Fue suscrita por especialistas y organizaciones indígenas en diciembre de 1981. Denuncian el etnocidio del que han sido víctimas, lo que configura un delito de derecho internacional. Para contrarrestarlo proclaman la necesidad del "establecimiento y la aplicación de políticas tendientes a garantizar a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura".<sup>97</sup>

El etnodesarrollo es un derecho inalienable de los grupos indios. Por etnodesarrollo se entiende "la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación (...). Esto significa que el grupo étnico es una unidad política-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto

---

<sup>96</sup> STAVENHAGEN, *op. cit.*, p.107

<sup>97</sup> ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas*, México, 1989, p.125

de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión".<sup>98</sup>

### **c) I Foro sobre derechos humanos de los pueblos indios**

Signado en Matías Romero, Oaxaca, el 30 de septiembre de 1989. Los pueblos indios denunciaron las violaciones a sus derechos humanos; de tal forma propusieron que se elevaran a rango constitucional las sanciones a los delitos de genocidio y etnocidio. Exigieron que se respete la participación democrática de los pueblos indios en la conformación de un país pluriétnico y pluricultural.

Asimismo, propusieron que se reconociera la personalidad jurídica de los pueblos indios y que se garantizara la igualdad de oportunidades en la defensa de los derechos cuando éstos ya fueron violados, mediante un órgano federal con función persecutoria, compensatoria, conciliadora y dictaminadora.<sup>99</sup>

### **d) II Foro sobre derechos humanos de los pueblos indios**

Este Foro celebrado en 1990 se centra en la reivindicación de la cultura y la educación india. La educación en las costumbres indias debe estar fundada en los valores heredados y enriquecidos por ellas

<sup>98</sup> *Ibidem.* p.126

<sup>99</sup> ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio R., *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, Núm. 55, México, 1993, pp.95-102



mismas, tomando en cuenta sus características, necesidades y aspiraciones. En ese sentido, el conocimiento indio debe ser reconocido como parte integral de los contenidos educativos en todos los niveles.

Debe reconocerse constitucionalmente que México es una nación pluriétnica y pluricultural. Ese mismo reconocimiento deberá otorgársele a los idiomas de los pueblos indios. La educación y cultura indias son expresiones vigentes que han realizado un valioso aporte a la cultura nacional. Por ello, los pueblos indios reafirman su decisión de luchar, junto con los demás sectores del pueblo, por la defensa de la educación, la cultura y la soberanía nacional.

Consideran que al no estar incluidos sus derechos sociales, políticos, territoriales, económicos y culturales en la Constitución, para establecer la diferenciación entre los pueblos, se ha caído en una omisión histórica que deja a las comunidades indias en una clara desventaja frente a los demás sectores de la nación.<sup>100</sup>

#### **e) Declaración de Quito**

Se emitió como documento final del Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en julio de 1990, con la participación de la mayoría de organizaciones indias del continente. Los indígenas denunciaron las flagrantes violaciones a sus derechos humanos.

---

<sup>100</sup> *Ibidem.* pp.103-116

Exigieron respeto a su derecho a la vida, a la tierra, a la libre organización y a la expresión de su cultura. Proclamaron el pleno ejercicio de su autodeterminación como un derecho fundamental. Sin autogobierno indio y sin control de sus territorios no puede existir autonomía.

Consideraron que no son suficientes las políticas parciales de tipo integracionista, etnodesarrollista y otras prácticas aplicadas por los entes gubernamentales. Esa no es la vía adecuada para resolver sus problemas. Es necesaria una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad; es decir, la creación de una nueva nación.

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas, cuya lucha es por la plena autonomía en los marcos nacionales; esto es, el control de sus respectivos territorios. La autonomía (o soberanía) significa que los pueblos indios manejen sus propios asuntos, para lo cual es necesaria la constitución democrática de sus propios gobiernos (autogobierno). El autogobierno ha de darse en materia jurídica, política, económica, cultural y social".<sup>101</sup>

**f) Congreso de organizaciones indias de Centroamérica, México y Panamá**

Hacen una denuncia a la explotación económica, opresión social y discriminación racial que han sufrido desde la invasión europea. El

---

<sup>101</sup> *Ibidem.* pp.137-161

Congreso entiende como pueblos indios aquellos núcleos de población que mantienen una identidad étnica y cultural específica y diferente de las formas de las culturas dominantes. Fundan su derecho a la autodeterminación en la libertad de los pueblos de construir su propio destino conforme su historia y aspiraciones presentes de existencia colectiva e igualdad de derechos políticos, económicos y sociales. Derechos fundamentales que significan el fortalecimiento de la unidad de los pueblos en su lucha por la emancipación de las relaciones de dominación nacional, imperialista, colonialista y neocolonialista.

La autonomía a la que aspiran significa establecer relaciones con los estados en términos de equidad y justicia, que garantice el respeto pleno de los derechos individuales y sociales, como la completa dignidad de las personas. Todos los pueblos indios tienen derecho a la autonomía y a la autodeterminación que significa: libertad para determinar los miembros y la población que los integran y las formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, social, económico y político en el ámbito de la sociedad.

Los pueblos indios tienen derecho a ejercer autoridad y jurisdicción dentro de sus límites territoriales de acuerdo con sus usos y costumbres, también con el grado y naturaleza de la autonomía establecida respecto al Estado de pertenencia. Todo Estado debe darle vigencia al derecho consuetudinario indio, y reconocer sus usos y costumbres como fuente legítima de derechos en las instituciones

Exigieron respeto a su derecho a la vida, a la tierra, a la libre organización y a la expresión de su cultura. Proclamaron el pleno ejercicio de su autodeterminación como un derecho fundamental. Sin autogobierno indio y sin control de sus territorios no puede existir autonomía.

Consideraron que no son suficientes las políticas parciales de tipo integracionista, etnodesarrollista y otras prácticas aplicadas por los entes gubernamentales. Esa no es la vía adecuada para resolver sus problemas. Es necesaria una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad; es decir, la creación de una nueva nación.

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas, cuya lucha es por la plena autonomía en los marcos nacionales; esto es, el control de sus respectivos territorios. La autonomía (o soberanía) significa que los pueblos indios manejen sus propios asuntos, para lo cual es necesaria la constitución democrática de sus propios gobiernos (autogobierno). El autogobierno ha de darse en materia jurídica, política, económica, cultural y social".<sup>101</sup>

**f) Congreso de organizaciones indias de Centroamérica, México y Panamá**

Hacen una denuncia a la explotación económica, opresión social y discriminación racial que han sufrido desde la invasión europea. El

---

<sup>101</sup> *Ibidem.* pp.137-161

condiciones miserables en que viven y mueren millones de mexicanos, especialmente ellos, los indígenas. Las graves condiciones de pobreza tienen una causa común: la falta de libertad y democracia. El respeto auténtico a las libertades y a la voluntad democrática del pueblo son los requisitos indispensables para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los desposeídos. Por esta razón, al igual que enarbolan la bandera del mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo mexicano, presentan la demanda de libertad y democracia políticas.<sup>105</sup>

Sentimos que las demandas del EZLN se encaminan más a un aspecto de la vida política del país que a los reclamos de los pueblos indígenas. En Chiapas se están discutiendo más las nuevas formas del quehacer político basados en el reclamo de democratización del país. La democratización es la vía adecuada para la solución de los problemas de la agenda política, económica y social del país; entre estos temas, se encuentra, desde luego, la marginación y explotación de las comunidades indígenas pero, evidentemente, no es el tema central de discusión.

El mismo EZLN, demanda la libertad y la democracia como el mejoramiento de las condiciones de vida del país. Aunque el levantamiento de Chiapas se debe preponderantemente a motivos de orden político, hemos de reconocer que a partir de las intervenciones del EZLN, se han abierto nuevamente los ojos de la sociedad mexicana hacia los pueblos indígenas, marginados de la vida

---

<sup>105</sup> "Composición del EZLN y condiciones para el diálogo", 6 de enero de 1994, en *EZLN, documentos y comunicados, op. cit.*, pp.72-73

nacional. Debido a ello, el Gobierno de la República instituyó programas de mejoramiento para dichas comunidades, como la ampliación de recursos del Programa Nacional de Solidaridad a los pueblos indígenas chiapanecos y el Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, publicado en el *Diario oficial de la federación* el 19 de enero de 1994.

En síntesis, podemos señalar que las demandas principales de las comunidades indígenas son:

-Defensa y recuperación de sus tierras. La tierra es considerada el espacio vital para la conservación de sus culturas.

-Reconocimiento de la sociedad nacional de las lenguas indias como expresión de la conciencia colectiva india.

-Libre ejercicio de sus culturas.

-Derechos y tratos iguales por parte del Estado y cese a los abusos, la discriminación y el racismo.

-Autonomía, autodeterminación y autogobierno en todo lo que atañe a la vida en el interior del grupo.

**-Reconocimiento constitucional del carácter pluriétnico y pluricultural del país.**

**-Derechos humanos. Protesta por el genocidio y el etnocidio de que son víctimas. Las violaciones de sus derechos humanos son de dos tipos: Por una parte las violaciones a sus derechos civiles y políticos; es decir, el derecho a la vida (en contra del genocidio), a la libertad (encarcelamientos, detenciones arbitrarias, torturas) y a la participación política. El otro aspecto se refiere a los derechos colectivos de los indígenas; es decir, a sus derechos económicos, sociales y culturales: identidad, cultura, lengua.**

**Para Rodolfo Stavenhagen, en México la preocupación prioritaria de los indígenas es la de los recursos naturales; también la defensa de los derechos constitucionales, territoriales, educativos, lingüísticos, políticos, sobre autodeterminación, leyes laborales y de comercialización.<sup>106</sup>**

**Para nosotros, el mayor reclamo de los pueblos indígenas es su derecho territorial, ya que es en su territorio concreto en donde los grupos indígenas desarrollan su forma de vida. "Las reclamaciones actuales de los indios versan en gran parte sobre la preservación de los terrenos que tuvieron en tiempos de la llegada de los occidentales, y la devolución de los terrenos de los que fueron privados por violencia o fraude".<sup>107</sup> Guillermo Floris Margadant puntualiza claramente las principales peticiones de los indígenas:**

---

<sup>106</sup> STAVENHAGEN, *op. cit.*, p.163

<sup>107</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris, "En camino hacia la Declaración

-Petición de protección eficaz en materia de derechos humanos.

-Reconocimiento de un alto grado de autonomía administrativa, reglamentaria y judicial: se traduce en una amplia autonomía para sus asuntos internos; facultad de determinar en última instancia quiénes son los miembros de los grupos indígenas; protección contra los traslados forzados.

-Reconocimiento de personalidad internacional: los indígenas piden que los tratados celebrados con el Estado circundante deben recibir el tratamiento de cualquier otro tratado internacional.

-Reconocimiento de una propia personalidad cultural: materias religiosa, lingüística, educativa; eficacia normativa de sus costumbres.

-Conservación de las tierras y aguas que les corresponden desde antes de la llegada de los occidentales; preservación del sistema de terrenos comunales, es decir, protección contra medidas liberales de privatización de la tierra.<sup>108</sup> Que consideramos el reclamo pilar, de donde surgen las otras demandas.

---

Universal de los Derechos Indígenas", en *Crítica jurídica*, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, No. 11, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p.150

<sup>108</sup> *Ibidem*. pp.174-181



## 2) Respuestas en el marco del derecho internacional

Una vez planteados los principales reclamos jurídicos de la población indígena, nos corresponde fijarnos una visión de la forma en que el derecho trata de resolver la problemática del indio. Ver hasta qué punto las demandas de los pueblos indígenas han encontrado respuestas en la ley.

Recordemos que el gobierno practica su política a través de las instituciones jurídicas. Debido a ello, para entender su posición con respecto a las comunidades indias, es necesario estudiar las disposiciones jurídicas que se han dictado sobre este tema y que, junto con los tratados internacionales<sup>109</sup> en que sea parte, conforman el derecho vigente sobre el tema de referencia; es decir, nos referiremos al derecho positivo mexicano referente al indio. Estudiemos primero las disposiciones de carácter internacional en que México ha sido parte; así, en el siguiente capítulo veremos las de carácter interno en las que el gobierno se basa para ejercer su política con respecto al indio.

El derecho internacional público "es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales".<sup>110</sup> En un principio, cuando el Estado se convirtió en la forma de organización humana aparentemente perfecta, cobró

<sup>109</sup> De acuerdo con el artículo 133 Constitucional, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma celebrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

<sup>110</sup> SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, Duodécima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 28

importancia primordial el derecho internacional orientado a la reglamentación de las relaciones entre tales sujetos. "Sin embargo, en nuestra época (...) la forma jurídico-política del Estado empieza a dar muestras de insuficiencia como satisfactor de necesidades humanas (su única justificación), y se produce un desarrollo de otras instituciones, principalmete las organizaciones internacionales".<sup>111</sup>

Las organizaciones internacionales debilitan las barreras del Estado y empiezan a exaltar el valor del individuo; éste irá adquiriendo importancia como sujeto de derecho. La idea de que el individuo no es sujeto de derecho internacional va desapareciendo. En el caso de ciertas normas, como las de carácter humanitario, los individuos han adquirido la calidad de sujetos y son los destinatarios de las normas.

Los derechos humanos se proyectan del plano interno al internacional. La *Declaración universal de derechos humanos*, del 10 de diciembre de 1948, y los dos Pactos: el de *Derechos económicos, sociales y culturales* y el de *Derechos civiles y políticos*, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, consagran el interés internacional en la protección de los derechos del hombre. Todos estos instrumentos internacionales han sido ratificados por el gobierno mexicano, motivo por el cual han adquirido el carácter de obligatoriedad.

---

<sup>111</sup> *Ibidem.* p.122

A partir de la *Declaración universal de derechos humanos* y de la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, también de 1948, se presentó el fenómeno de la internacionalización de los derechos humanos. Dentro de la "universalización" de los derechos humanos se acepta hoy que su respeto constituye una obligación primordial de los estados. Esta obligación ha sido impuesta en las *Cartas de la organización de las naciones unidas*, de la *Organización de los estados americanos* y en numerosos convenios y declaraciones internacionales. Esto significa que los derechos humanos han entrado al derecho internacional y que son pieza fundamental del mismo.

A pesar de que el tema del indigenismo no siempre coincide con el de la protección de los derechos humanos, hay que entender que existe entre ellos una amplia plataforma común.<sup>112</sup> La universalización de los derechos humanos del indio, nos demuestra que de ningún modo el problema del indio en México se coloca ante un caso aislado. No, forma parte de todo un movimiento mundial que es atendido por los organismos responsables a nivel internacional. Pasemos al estudio de los instrumentos en los que México ha sido parte, donde podamos hallar referencias a la situación del indio.

---

<sup>112</sup> MARGADANT S., *cft*, p.150

### **a) Declaración universal de derechos humanos**

Hace mención a las libertades fundamentales de todas las personas sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen nacional o social, entre otros derechos. En su artículo 1o. señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Asimismo, el artículo 4o. indica que nadie será sometido a esclavitud ni a servidumbre.

Es de destacar el artículo 7o., que señala: "Todas (las personas) son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación".<sup>113</sup>

### **b) Pactos de derechos humanos**

En 1976 entraron en vigor los pactos de derechos humanos, conformados por el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (1966) y el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (1966). Aunque los derechos y libertades que consignan son universales, aparecen algunas disposiciones tendientes a garantizar que las personas con idioma, religión y cultura diferentes a las dominantes en una sociedad nacional determinada, tengan igualdad de derechos.

---

<sup>113</sup> *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas, op. cit, p.15*

Es importante que señalemos algunos derechos contemplados en el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* que resultan de interés especial para nuestro tema:

-En el artículo 1o. se señala que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".<sup>114</sup> (Este derecho aparece también en el artículo primero del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*).

-El artículo 2o. obliga a los estados partes a garantizar y a respetar a todos los individuos las disposiciones del pacto sin distinción alguna.

-En el artículo 26 se establece la igualdad ante la ley sin discriminación alguna.

-El artículo 27 establece que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma".<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibidem.* p.22

<sup>115</sup> *Ibidem.* p.31

-El artículo 2o. del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* compromete, asimismo, a los estados partes a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación por cualquier condición social.

### **c) Congreso Indigenista Interamericano**

Podemos considerar que la concepción de la política indigenista moderna nació formalmente en el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940 y auspiciado por la Organización de Estados Americanos. A partir de entonces se ha entendido el problema del indigenismo como "la continuación de las relaciones de desigualdad y opresión sociocultural entre las etnias y los demás grupos constitutivos de la sociedad, y entre aquéllas y el Estado, que arranca con el régimen colonial hace cinco siglos".<sup>116</sup> El indigenismo constituye el ejercicio político que torna el Estado para controlar dichas relaciones. Se establecieron las siguientes condicionantes para la práctica de la política indigenista:

-La creación del Instituto Indigenista Interamericano y de institutos indigenistas nacionales en cada uno de los países firmantes.

-El respeto a la personalidad y a la cultura indígena.

<sup>116</sup> SÁNCHEZ, Consuelo, *Los derechos indígenas en América Latina y el derecho internacional*, Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal, Serie Cuestión Étnico-Nacional, impreso por Editorial Praxis, México, 1992, p.14

-El rechazo a los procedimientos legislativos o prácticas que tengan origen en conceptos de diferencias raciales con tendencias desfavorables para los grupos indígenas.

-Igualdad de derechos y de oportunidades para todos los grupos de la población americana.

-Respeto a los valores positivos de la cultura indígena.

-Facilitar a los grupos indígenas su elevación económica y la asimilación y el aprovechamiento de los recursos, de la técnica moderna y de la cultura universal.

-Toda acción que se intente sobre la comunidad indígena deberá contar con la aceptación de la comunidad.

#### **d) Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio**

Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución del 9 de diciembre de 1948. Las partes contratantes consideran que "el genocidio es un delito de derecho internacional contrario al espíritu y a los fines de las Naciones Unidas y que el mundo civilizado condena. (...) Se entiende por genocidio cualquiera de los actos (...) perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso".<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas, op. cit, p.61*

De acuerdo con el artículo 5o. las partes contratantes se comprometen a adoptar las medidas legislativas necesarias para establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio. Se advierte que distintas violaciones de los derechos humanos que sufren los indígenas, denunciadas por sus organizaciones, pueden ser tipificadas como delito de genocidio.

**e) Declaración americana de los derechos y deberes del hombre**

Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución del 9 de diciembre de 1948. Establece el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad. Señala la igualdad ante la ley sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma, credo. En su preámbulo dicta que "todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros".<sup>118</sup>

**f) Carta internacional americana de garantías sociales**

En 1948 se firmó esta *Carta internacional americana de garantías sociales* de la Organización de los Estados Americanos. En este documento se establece la tutela como la relación fundamental entre el Estado y los pueblos indios. En su artículo 39 señala:

---

<sup>118</sup> *Ibidem.* p.84



"En los países en donde exista el problema de la población aborigen se adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación.

"El Estado ejercerá su tutela para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus, y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales, extractivas o cualesquiera otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con éste, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de la agrupación autóctona.

"Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular, para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales por parte de extraños".<sup>119</sup>

**g) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**

Fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1965 y puesta en vigor en 1969. Creó el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, que afecta a los pueblos indígenas incluidos en los estados partes. La Convención considera urgente eliminar la

---

<sup>119</sup> *Ibidem.* p.91

discriminación racial en todas sus manifestaciones. Entiende por discriminación racial "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica y social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".<sup>120</sup>

Se hace una patente invitación a los estados partes a suspender, y en su caso castigar, cualquier práctica que tienda a la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley sin distinción alguna.

Nos parece de particular importancia que este documento se refiera a la discriminación no sólo en cuanto a la restricción, sino también en cuanto a preferencias; es decir, tan discriminatorio es menospreciar como preferenciar.

#### **h) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales**

En junio de 1989, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se aprobó el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (Convenio 169), ratificado por el gobierno mexicano el 5 de septiembre de 1990. En

---

<sup>120</sup> *Ibidem.* p.69

este documento se estipula que la utilización del término "pueblo" no debe interpretarse en el sentido que le confiere el derecho internacional.<sup>121</sup> No obstante, se ocupa dicho término como lo habían exigido las organizaciones indígenas. Cabe destacar del Convenio lo siguiente:

-Para determinar a quién se aplican las disposiciones del Convenio, se deberá considerar la conciencia de identidad indígena o tribal.

-Los gobiernos deberán establecer medidas especiales para asegurar a los indígenas la igualdad de derechos sociales, económicos y culturales otorgados a los demás miembros de la población.

-En todas las acciones tomadas por los gobiernos se deberá consultar a los pueblos interesados, respetando su identidad y estableciendo los medios para que participen libremente y desarrollen sus instituciones e iniciativas.

-Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir y controlar sus prioridades de desarrollo en lo económico, social y cultural y a conservar sus costumbres e instituciones. Al aplicarse la legislación nacional deberá tomarse en cuenta su derecho consuetudinario.

---

<sup>121</sup> Para el derecho internacional el término "pueblo" es semejante al de "Estado". Esto implica que si se hablara de pueblos indígenas se tendría que entender que se trata de entes soberanos e independientes como lo es el Estado.

-Se establece el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan; el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de todos los recursos naturales de sus territorios. En caso de que el Estado sea el propietario del subsuelo y de los recursos minerales, deberá consultarse a los indígenas para su explotación, darles una participación en los beneficios y una indemnización por cualquier daño que pudieran sufrir sus tierras.

-No deberán ser trasladados de las tierras que ocupan; si excepcionalmente se considera necesario, sólo se podrá efectuar con su consentimiento y recibiendo tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean, por lo menos, iguales a las de las tierras que ocupaban.

-Los gobiernos deberán adoptar medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. Asimismo, deberán evitar cualquier discriminación en lo relativo a acceso al empleo, remuneración igual por trabajo de igual valor, asistencia médica y social, vivienda y otras.

-Deberán ponerse a disposición de los pueblos interesados programas y medios especiales de formación profesional. Los gobiernos deberán reconocer como factores importantes del mantenimiento de su cultura, autosuficiencia y desarrollo económico, la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales.

**-Se deberán adoptar medidas para garantizar que los pueblos interesados adquieran una educación a todos los niveles, creando ellos mismos sus instituciones y medios de educación.**

**-Se deberán tomar disposiciones para preservar, promover y desarrollar las lenguas indígenas.<sup>122</sup>**

Existen otros documentos que revisten gran importancia para los derechos humanos de los indígenas, pero que no están revestidos de obligatoriedad. A este respecto cabe mencionar que, aunque no tienen un peso jurídico específico, gozan de un peso político para los gobiernos en donde existe el problema de la procuración de los derechos humanos de los indígenas. Estos documentos son:

**i) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas**

Es importante destacar este estudio elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a través de la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías. Puede destacarse lo siguiente:

---

<sup>122</sup> SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp.26-30

-Principio: Cualquier política que se adopte con respecto a las poblaciones indígenas debe partir del principio de la aceptación de su derecho a existir y a considerarse diferentes del resto de la población.

-Definición: Corresponde a su derecho a ser diferentes. Son ellas mismas quienes poseen el derecho soberano de definir qué y quién no es indígena. El Estado no debe interferir en la facultad de los grupos indígenas de determinar quiénes son sus miembros.

-Derechos: Los pueblos indígenas tienen "derecho a seguir existiendo, a defender sus tierras, a mantener y transmitir su cultura, su idioma, sus instituciones y sistemas sociales y jurídicos y su estilo de vida, que han sido ilegal y abusivamente atacados".

-Medidas:

+ Pluralismo, autogestión, autogobierno, autonomía y autodeterminación dentro de una política de etnodesarrollo como la define la *Declaración de San José*.

+ Se deben abandonar las políticas orientadas a "desindigenizar" al indígena, como formas integrales de opresión cultural.

+ Se sugiere que los sistemas educativos que se impartan a las poblaciones indígenas estén al servicio de sus intereses y

necesidades: educación bilingüe, reconocimiento jurídico de las lenguas indígenas y su uso en los procesos.

+ Reconocer la autonomía en la organización y desarrollo económico de las poblaciones indígenas.

+ Respetar los órdenes jurídicos indígenas y admitir la existencia de un pluralismo jurídico.<sup>123</sup>

#### **j) Declaración universal sobre derechos indígenas**

En su resolución del 7 de mayo de 1982, el Consejo Económico y Social creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que tiene por objeto examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, prestando atención especial a la elaboración de normas relativas a los derechos de dichas poblaciones.

En la sesión anual de 1988 se presentó un documento titulado *Declaración universal sobre los derechos indígenas: Conjunto de principios y párrafos del preámbulo*, para que en un período determinado fuera discutido por la Asamblea General de la ONU. Algunos de los derechos de los pueblos indios que establecen este proyecto son:

---

<sup>123</sup> *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas, op. cit, pp.111-117*

-El disfrute de todos los derechos reconocidos universalmente en la *Carta de las Naciones Unidas* y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

-El derecho colectivo a existir, mantener y desarrollar su identidad étnica; a ser protegidos contra el genocidio y etnocidio; a utilizar su propio idioma y a que los niños reciban educación en su lengua materna. Los estados deben ofrecer la asistencia necesaria para el mantenimiento y desarrollo de la identidad de los grupos.

-El derecho de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente, reconociendo sus sistemas propios de tenencia. Sólo se les puede privar de sus tierras mediante su consentimiento, libre y fundado. Los estados sólo pueden explotar los recursos de las tierras de los indios, mediante su plena autorización, concediéndoles una indemnización justa y equitativa.

-El derecho a aplicar todos los programas económicos y sociales que les afecten, en la medida de lo posible, mediante sus propias instituciones.

-El derecho a participar en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje en el sistema jurídico y en las instituciones políticas con el reconocimiento de sus leyes y costumbres. El derecho a participar a nivel estatal en el proceso de adopción y aplicación de decisiones en todo lo que pudiera afectar su destino y vidas. El derecho colectivo a la



autonomía en asuntos internos y locales; a decidir las estructuras de sus instituciones autónomas, a seleccionar los miembros de esas instituciones y a determinar la participación de los pueblos indígenas en relación con esos fines.<sup>124</sup>

Veamos ahora el grado de alcance de las principales peticiones de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del derecho internacional:

-**Peticiones de protección eficaz en materia de derechos humanos:** Todos los instrumentos internacionales a que hemos hecho referencia, tratan el tema de la protección de los derechos humanos de los indígenas.

-**Reconocimiento de un alto grado de autonomía administrativa, reglamentaria y judicial:**

+ **Amplia autonomía para sus asuntos internos:** Señalada por el *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* y la *Declaración universal sobre derechos indígenas* (aunque, como vimos, estos documentos no forman parte de ningún tratado celebrado por nuestro país y, por ende, no forman parte del derecho positivo mexicano).

---

<sup>124</sup> *Ibidem.* pp.119-124

+Facultad de determinar en última instancia quiénes son los miembros de los grupos indígenas: El *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* es muy claro en este tema.

+Protección contra los traslados forzosos: *Carta internacional americana de garantías sociales*, el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* es muy explícito; también el *Estudio del problema de la discriminación* y la *Declaración universal sobre derechos indígenas*.

-Reconocimiento de personalidad internacional: no se ha dado una respuesta plena en este tema.

-Reconocimiento de una propia personalidad cultural: *Declaración de derechos humanos*, los *Pactos*, el primer Congreso Indigenista Interamericano, la *Declaración americana*, la *Carta internacional americana de garantías sociales* (le da al Estado la facultad de la protección de las culturas indígenas; este documento es tutelar en cuanto a la relación con los pueblos indígenas), el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, también el *Estudio* y la *Declaración*, se refieren a este tema.

-Conservación de tierras y aguas: *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, *Estudio del problema de la discriminación* y la *Declaración universal sobre derechos indígenas* responden a esta petición.

**Capítulo IV**  
**Las instituciones jurídicas en la práctica de la política**  
**indigenista**

Respecto de las soluciones a las demandas de los pueblos indígenas que sehan instrumentado en el derecho interno, podemos señalar dos instituciones esenciales: La creación del Instituto Nacional Indigenista y la adición al artículo 4o. constitucional. Hay que hacer también una mención especial a la reciente reforma que sufrió el artículo 27 constitucional, que aunque se trata de un tema de carácter agrario, sentimos que afecta directamente a las comunidades indígenas, porque regula la posibilidad de enajenación de sus ancestrales propiedades comunales.

Asimismo, caben señalar las recientes reformas al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales que facilitan el acceso a la jurisdicción del Estado a los individuos que no hablen español. Hemos de reconocer que se trata de disposiciones humanitarias que logran un equilibrio en la impartición de la justicia penal en los casos de asesoría o defensoría jurídica. Sin embargo, no profundizaremos en ellas porque no implican mayor trascendencia para nuestro tema; es decir, no logran una aportación profunda para la solución del problema indígena en nuestro país.

### **1) El Instituto Nacional Indigenista**

El primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, 1940), recomendó la creación de instituciones especializadas en cada país que pusieran en práctica el indigenismo concebido. Asimismo, creó el Instituto Indigenista Interamericano, que se encargaría del estudio de

las leyes y prácticas administrativas de las distintas naciones en relación con la vida y los problemas indígenas.

En México existía, desde hacía varios años, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que fue sustituido por el Instituto Nacional Indigenista, en 1948. "Su tarea era coordinar las acciones del gobierno en las zonas indígenas, en los campos de la promoción económica, la infraestructura básica, la agricultura, la educación, etc. Pero en realidad el INI pronto llegó a convertirse en un organismo que desarrollaba sus propios programas y proyectos, a veces en coordinación con otras entidades gubernamentales".<sup>125</sup>

El 4 de diciembre de 1948 fue publicada en el *Diario oficial de la federación* la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. El artículo 1o. establece la creación del INI con personalidad jurídica propia y filial del Instituto Indigenista Interamericano. El artículo segundo señala las funciones que deberá desempeñar el Instituto; las cuales son:

I- Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.

II- Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas.

---

<sup>125</sup> STAVENHAGEN, *op. cit.*, pp.117-118

III- Promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de dichas medidas.

IV- Intervenir en la realización de las medidas aprobadas coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes.

V- Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas en las materias que son de su competencia.

VI- Difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones.

VII- Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo.

Según el artículo 5o. el INI se integra por un director y un consejo. El director lo designa el Presidente de la República y es el ejecutor de los acuerdos del consejo. El artículo 7o. establece que el consejo se integra por funcionarios del gobierno federal y por representantes de los núcleos indígenas más importantes. Se prevé que el director del Instituto plantee cada año al consejo el plan de acción y las investigaciones técnicas que le corresponden, para su aprobación.

Con la finalidad de lograr una participación real de los grupos indígenas en los programas del INI, el 10 de junio de 1986 fue

publicado en el *Diario oficial de la federación*, el Decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el gobierno federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista.

Dentro de los considerandos, el Ejecutivo Federal reconoce que la participación y representación de las comunidades indígenas en el seno del Consejo Directivo del INI, no se había expresado satisfactoriamente. Debido a ello, manifiesta la necesidad de aplicar los principios y métodos de la planeación democrática que implica trabajar con y para los indígenas en el diseño e instrumentación de las acciones procedentes.

El decreto establece las siguientes instancias orgánicas para la participación de las comunidades indígenas del país:

I- **Comités Comunitarios de Planeación:** Órganos de participación básica y directa de las comunidades indígenas. Se constituyen en cada comunidad respetando sus normas tradicionales de organización. En términos generales, la función de estos comités es la de realizar programas de orientación y capacitación referentes a la política indigenista.

II- **Consejos Técnicos Locales:** Órganos de asesoría de los Centros Coordinadores Indigenistas establecidos por el INI en varios puntos de la República. Su función no es determinante sobre los

programas que el director del centro realice, sino de simple observancia y evaluación. Además de estar integrados por funcionarios de los gobiernos locales, los Consejos Técnicos se forman con un representante de cada Comité Comunitario de Planeación de la región respectiva.

III- Comités Consultivos Estatales: Se integran por un representante indígena de cada Consejo Técnico Local y por funcionarios locales. Sus funciones son, fundamentalmente, las de participar con el representante estatal del INI, en la planeación y programación de las actividades a nivel estatal y mantener una estrecha información con los Comités Comunitarios de Planeación.

IV- Consejo Consultivo Nacional: Sus funciones son las que establece la Ley que crea el INI. Se integra con representantes de los Comités Consultivos Estatales, uno por cada entidad federativa donde se llevan a cabo las labores del INI, y cinco miembros más provenientes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

El campo de acción del INI se realiza a través de los Centros Coordinadores Indigenistas como oficinas regionales responsables del trabajo de campo. El primero fue creado por decreto presidencial del 12 de septiembre de 1950; se trata del Centro Coordinador Indigenista Tzeltal-Tzotzil, con oficinas en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Los programas que estableció fueron un sistema de comunicación vial, el fomento de las actividades económicas, principalmente las agropecuarias, artesanales y de mercado, atención



a la educación indígena y el mejoramiento de la salud. "Para la realización de los programas se consideró indispensable la participación de personas indígenas que interpretaran y transmitieran las ideas y pensamientos entre los dos mundos: el indígena y el no indígena (...). Esta necesidad llevó a crear al maestro indígena que recibió el nombre de promotor cultural bilingüe".<sup>126</sup>

Los promotores fueron trabajadores del INI y en 1964 pasaron a incorporarse a la Secretaría de Educación Pública, año en que, con el apoyo del INI, se extendió el programa a todos los grupos étnicos del país. La táctica que han seguido es el aprendizaje del niño a leer y escribir en su lengua indígena, para después pasar al estudio de español.

Otro de los programas que realiza el INI es la tarea de estudiar los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites y emitir, en su oportunidad, su opinión fundada ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Además, se proporciona asesoría y auxilio a los núcleos indígenas en todo lo concerniente a la materia agraria.

El 7 de abril de 1989 se instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista que se encargó de llevar una amplia consulta nacional que estudió la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a

---

<sup>126</sup> LARIOS TOLENTINO, Juan, "A cuarenta años, experiencias y aportaciones del INI", en *INI 40 años*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1988, p.182

crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas. De ahí resultó la adición al artículo 4o. constitucional que estudiaremos adelante.

El INI tiene varios programas más que tienden a una adecuada convivencia entre los grupos indígenas y el gobierno, tratando de mantener el respeto de las formas internas de organización. Sin embargo, a pesar de que el INI es el órgano del gobierno federal en el que el Estado debería ejercer su política indigenista, sus actividades se han concretado a facilitar las gestorías a los grupos indígenas ante los órganos estatales en que se les obliga proceder.

No se ve una clara política indigenista estatal a través del órgano facultado para ejercerla: el Instituto Nacional Indigenista. Hay que reconocer, empero, que ha logrado facilitar las gestorías de las comunidades indígenas ante el gobierno y que en el campo de la investigación ha consagrado relevantes aportaciones. Sin duda el INI es útil. Sin embargo, ha querido ver al indio como un objeto, y no como un sujeto con capacidad de decisión. Víctima de un mal que aqueja a todo el aparato gubernamental, el Instituto también se ha burocratizado.

La política indigenista que practicó el gobierno a raíz del nacimiento del INI ha sido, según nos dice Guillermo Bonfil Batalla, la de romper el derecho exclusivo que demandan las comunidades de tomar decisiones desde dentro e imponer un control desde afuera para decidir qué parte del patrimonio cultural de los pueblos indios es

útil y cuál otra debe ser erradicada. Se trata de anular la capacidad de decisión de los pueblos indios e incorporarlos plenamente a un sistema de control cultural en el que las decisiones se toman en ámbitos ajenos a las propias comunidades.<sup>127</sup>

## **2) La adición al artículo 4o. constitucional**

Pasemos al estudio de la otra disposición jurídica relativa a los indígenas que resulta la más importante: La adición al artículo 4o. constitucional. Hasta antes de esta adición, "la única adición federal vigente en materia indígena era la ley que crea el Instituto Nacional Indigenista".<sup>128</sup> Es en esta adición a nuestra Carta Magna en donde el gobierno de México pretende basar sus principios rectores de la práctica de la política indigenista. Debido a ello, merece especial atención en nuestro estudio.

### **a) La iniciativa**

El 7 de diciembre de 1990, el Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe destacar algunos conceptos que a continuación se exponen:

---

<sup>127</sup> BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo, Una civilización negada*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1989, p.175

<sup>128</sup> MADRAZO, *op. cit*, p.390

*-La igualdad ante la ley no siempre se cumple frente a los indígenas. Los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y de acceso a la jurisdicción del Estado.* En este sentido entendemos que para el Ejecutivo Federal es necesaria la aplicación de la justicia distributiva,<sup>129</sup> en que se pretende igualar a los desiguales. En el siguiente capítulo estudiaremos este punto.

*- Garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan.* Nos damos cuenta que el Estado sigue asumiendo una actitud paternalista frente al indio; en tal sentido vimos cómo el órgano de gobierno encargado de practicar la política indigenista, el Instituto Nacional Indigenista, da poca importancia a las actitudes indígenas y pone en práctica las indigenistas;<sup>130</sup> es decir, como en el pasado, no se le da a los "otros" su capacidad de decisión, sino seguirán haciéndolo los detentadores del poder.

---

<sup>129</sup> La justicia distributiva, a diferencia de la conmutativa, postula la igualdad proporcional de los individuos; establece una proporcionalidad geométrica entre los términos desiguales en el trato dado a diferentes personas. La justicia conmutativa, en cambio, no toma en cuenta la calidad de las personas; atiende simplemente la equivalencia entre la prestación y la contraprestación. Representa la igualdad absoluta y prescinde de las personas, no en el sentido de que no son necesarias para la relación jurídica, sino en el de que la calidad de las mismas para nada influye en la igualdad de los objetos de la comparación. Presupone únicamente la presencia de dos personas equiparables jurídicamente entre sí. (Tomado del curso de Filosofía del Derecho del Dr. Manuel Ruiz Daza).

<sup>130</sup> La decisión *indígena* parte del mismo grupo indígena; en cambio, la decisión *indigenista*, aunque tienda a la revaloración y protección del indio, no parte del seno del grupo, sino de una entidad jurídica o moral ajena al grupo indio.

*-La diferencia y la especificidad cultural fortalece los intereses nacionales; hay que reconocer la composición pluricultural de la nación, este reconocimiento protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia; la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa la formación de la nación moderna. En el siguiente capítulo estudiaremos este problema confrontándolo con la escuela nacionalista.*

*-Las lenguas indias, al inscribirse en un contexto cultural más amplio, manifiestan la organización social de estas comunidades; es decir, la lengua indígena es el factor para determinar quién es o no es indígena. A este respecto nos referimos ya en el primer capítulo, en donde vimos la fragilidad de este argumento y donde propusimos una definición de indio más amplia, en base al proceso de la "otredad".*

*-La falta de apoyo para el desarrollo de los sistemas tradicionales de cultivo, la explotación irracional de los recursos naturales por intereses ajenos a las comunidades han generado una permanente situación de restricción en la producción. El Ejecutivo Federal reconoce este problema pero opta, ya con la reforma del artículo 27 de la Constitución, por volver a las formas liberales de tenencia de la tierra en que las comunidades indígenas se encuentran ante la susceptibilidad de enajenar sus tierras comunales a intereses privados.*

*-Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden (que no*

*contradigan) en la aspiración de un Estado de Derecho. Las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte. Aquí nos encontramos frente a otro problema que estudiaremos en el siguiente capítulo: la transacción entre la ley y la costumbre indígena. Aunque la posición del gobierno es muy clara (sólo normas legales que coincidan), las aspiraciones de los grupos indígenas, como ya vimos, son de una autonomía plena frente al Estado; han llegado incluso a proponer la creación de un Estado independiente.*

*-Hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema. Existe una gran confusión entre la pobreza extrema y el indígena; sin embargo, recordemos que no sólo el indígena sufre la gran pobreza, sino muchos otros sectores de la población. Esta afirmación sólo ha logrado pretender creer que muchos de los sectores pobres son sólo indígenas, como los marginados de las urbes. Esta afirmación ha llevado a instituciones como el INI o el INEGI a no establecer un criterio para determinar al indio. Algunos autores como Arturo Warman la defienden. Para nosotros la confusión resulta discriminatoria pues nos preguntamos si habrá un órgano que decidirá entre los pobres del país quién es o no indio; por ello, proponemos abstenernos de esta diferenciación que resulta discriminatoria y basarnos en el concepto de comunidad indígena como lo hicimos notar en el primer capítulo.*

De tal forma, el texto de la iniciativa de decreto turnado el 7 de diciembre de 1990 por la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados, que fungió como cámara de origen, es:

*La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente 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.*

#### **b) Su discusión y aprobación**

Vayamos ahora al proceso de discusión en la Cámara de Diputados. El 13 de diciembre de 1990 se leyó al pleno de la Cámara la exposición de motivos de la adición al artículo 4o. constitucional. Tres días antes, el diputado por el Partido de la Revolución Democrática, Margarito Ruiz Hernández presentó una iniciativa de reformas al artículo 4o., 53, 73 y 115 de la Constitución, encaminada a la creación de regiones pluriétnicas y a la integración de una circunscripción plurinominal con dichas regiones.

El 21 de mayo de 1991, los diputados Margarito Ruiz Hernández y Gilberto López Rivas, presentaron una petición de

excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, para urgir a la Cámara a que diera el trámite correspondiente a la iniciativa y exhortaron a los diputados a realizar un profundo debate y un análisis serio a este asunto, cuya importancia era inaplazable.

Para ellos la iniciativa enviada por el ejecutivo, se limitaba a tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de los indígenas, solamente en los juicios y procedimientos agrarios, cuando es de todos conocido que estas prácticas y costumbres permean toda la sociedad india. Además, la iniciativa supone que por definición ser indio es ser campesino. La perspectiva oficial no va más allá de reconocer vagamente los derechos culturales, dejando a un lado los fundamentales derechos económicos, sociales y políticos. Hay una confusión entre el reconocimiento de la igualdad formal e individual con los fundamentos de una igualdad real que, al mismo tiempo, contemple los derechos colectivos. Se requiere una reforma integral para darle una plena autonomía a las comunidades indígenas.<sup>131</sup>

El asunto se volvió a tratar en la sesión del 2 de julio de 1991, con el dictamen de primera lectura de la iniciativa de decreto enviada por el Ejecutivo federal para la adición al artículo 4o. de la Constitución. En la sesión del 3 de julio se trató el dictamen de segunda lectura y se sometió a discusión del pleno.

---

<sup>131</sup> Cámara de Diputados, versión estenográfica de la sesión del 21 de mayo de 1991.



El diputado **Juan José Medrano Castillo** del **Partido Acción Nacional** presentó una moción suspensiva del proyecto de decreto que se sometía a discusión, porque existían sustanciales vicios en el procedimiento que se había seguido en la elaboración del dictamen. El grupo parlamentario de **Acción Nacional** solicitaba que el dictamen regresara a comisiones y, previo análisis y profundas deliberaciones, fuera corregido y presentado posteriormente. La moción fue desechada por el pleno.

El diputado **Bernardo Bátiz**, también de **Acción Nacional** presentó en nombre de su partido un proyecto alternativo. Dijo que estar en favor de los indígenas, pero no en favor del texto propuesto por el Ejecutivo. Dicho texto, según el **PAN**, parece jurídicamente contradictorio, discriminatorio para los mismos indígenas, falto de técnica legislativa e indebidamente redactado. Se sustenta en un criterio de diferenciación étnica inaceptable en nuestros tiempos y contrario a los conceptos reconocidos por otros artículos fundamentales de la Constitución. Basan su proyecto alternativo en las siguientes consideraciones:

1o. Toda nuestra legislación se sustenta en el principio de la igualdad de todos los hombres ante la ley por encima de diferencias circunstanciales (arts. 1o., 2o., 3o., 13, 30, 31).

2o. La Constitución debe proteger y garantizar por igual los derechos de todos los mexicanos, pero que si es necesario, como se prevé en las disposiciones de carácter social de nuestra misma Ley

Suprema, tratar desigual a los desiguales, esta diferenciación que debe ser siempre en favor de los más débiles y más necesitados, no pueden fundamentarse en razones étnicas o raciales, lo que sería discriminatorio, sino en razones objetivas derivadas de circunstancias sociales, culturales o económicas. Es cierto que debemos velar por proteger a los grupos indígenas de este país, pero no debemos de tomar como razón o como motivo su origen racial o étnico, en esas condiciones efectivamente estamos abriendo camino a la discriminación racial y a la distinción de unos mexicanos de otros por motivos de origen étnico.

Si se han de expedir reglas que beneficien en especial a grupos o comunidades de mexicanos, deben de expedirse en razón de la pobreza, la marginación, la incomunicación social de tales comunidades, pero no por consideraciones raciales, que son y serán siempre derivadas y fundadas en prejuicios y concepciones racistas que no se pueden aceptar en una nación mestiza como la nuestra, que se enorgullece de su origen plural.

3o. Es necesario, por tanto, reconociendo la pluralidad original de nuestra nación, reafirmar la unidad y buscar la igualdad de todos los hombres y todos los grupos en la medida de lo posible; y esa sería la única justificación para que en la Constitución se incluyera el término de comunidades indígenas.

4o. Es indispensable reconocer que la diversidad cultural enriquece a nuestra patria y que no debemos, por decreto de la

autoridad, ni abolir prácticas, lenguas, valores y hábitos de vida, pero tampoco por decreto podemos imponerlos. No podemos impedir que las comunidades indígenas continúen el largo proceso histórico hacia el mestizaje, creándoles reservaciones artificiales que las mantengan aisladas y separadas del resto de los mexicanos, tampoco podemos cerrar los ojos ante su existencia y sus problemas. El texto del proyecto propuesto es el siguiente:

*La nación mexicana es una unidad integrada por culturas diversas y por pueblos distintos, que al reunirse le dieron origen. La ley reconocerá esta diversidad cultural y protegerá y promoverá el desarrollo de las comunidades indígenas, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social.*

*Todas las comunidades de mexicanos tienen derecho, sin menoscabo del principio de igualdad ante la ley, a que se les respeten sus formas peculiares de vida y a los servicios que presten la Federación, los estados y los municipios.*

*Para las comunidades indígenas la educación será bilingüe y bicultural y en los juicios y procedimientos de carácter agrario se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos en que la ley lo establezca.*

Por su parte, el diputado Israel Félix Galán Baños en nombre del Partido del Trabajo, mencionó que el problema indígena no es sólo de

carácter racial, es un problema de política de Estado que ha hecho un folklorismo y un culto casi religioso de los indios, pero que es incapaz de proveerles la condición que se merecen, no como miembros de una raza, sino como mexicanos. El Estado no debe incorporar solamente una adición al artículo 4o. constitucional, sino toda una política de atención especial porque hay una deuda con los indígenas. El Partido del Trabajo se manifiesta a favor de la adición aunque le parece insuficiente.

Por la Comisión de Asuntos Indígenas habló el diputado Gilberto López y Rivas del Partido de la Revolución Democrática. Señaló que es necesaria una adecuación de la Carta Magna por los convenios firmados por el gobierno mexicano en el nivel internacional y ratificados por el Senado de la República. En tal sentido se siente todavía la timidez para una adecuación real, particularmente por lo estipulado en el Convenio 169,<sup>132</sup> cuyo alcance es mayor a la iniciativa presentada. Sin embargo, apoya la iniciativa porque es un preámbulo a la total reivindicación de los pueblos indios.

A nombre del Partido Popular Socialista habló el diputado Gregorio Lorenzo Domínguez. A su juicio, incorporar a la Carta Magna la protección de los grupos indígenas, no resuelve la marginación y la extrema pobreza en que se encuentran, en virtud de que la subestructura jurídica está subordinada a la estructura económica, pero el solo motivo de establecerlo constitucionalmente, resulta positivo. Bien merece el indio que el Estado eleve a rango

---

<sup>132</sup> Visto en el capítulo anterior.

constitucional sus derechos. Pero mientras exista una política neoliberal que sostiene salarios de hambre, miseria, marginación, desempleo, concentración de la riqueza en pocas manos será difícil lograr avances para los indígenas y para toda la población.

El diputado Federico Ruiz López de Acción Nacional, dijo en la discusión que su partido no votaría en favor de la iniciativa del Ejecutivo sino de la propia. Se preguntó que cómo era posible que el Ejecutivo pretendiera el respeto a las comunidades indígenas cuando desde el régimen centralista que se sufre en México ni siquiera los ayuntamientos ni los estados gozan de libertad ni autonomía, mucho menos nuestras comunidades indígenas.

Por su parte el diputado del Revolucionario Institucional, Carlos Javier Vega Memije, dijo que si bien es cierto que el marco constitucional señala la generalidad y la igualdad para todos, también señala las excepciones, y ésta, la de los indígenas, es una de ellas. Así como el mismo artículo 4o. habla de las mujeres y de los varones, refiere a la protección a los niños, a la familia, así los indígenas pueden ser sujetos de esa excepción que la Carta Magna señala como generalidad, para que puedan tener una atención específica, es decir, no tratar igual a los desiguales, sino precisamente con esa justicia aristotélica de tratar desiguales a los desiguales a los que por sus condiciones por alguna razón no hemos podido poner en la altura de los demás mexicanos.

El diputado Osiris Cantú fue más allá de la adición. Sugirió que para que se diera una real representación de los indígenas era sólo posible si estuvieran incluidos en el órgano que representa el pacto federal; es decir, en el Senado de la República.<sup>133</sup>

El proyecto de decreto fue aprobado en la Cámara de Diputados por 272 votos a favor, dos en contra y 50 abstenciones (del Partido Acción Nacional).

El 19 de diciembre de 1991, en la Cámara de Senadores, se llevó a cabo el dictamen de primera lectura. Veamos someramente las reflexiones de las comisiones unidas Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos Segunda Sección:

1o. La pertinencia del rango constitucional para el mandato contenido en esta reforma: Postular en la Carta Magna que México es una nación de composición pluricultural, es propiciar la armonía de lo diverso y afianzar respeto y tolerancia sin distinción de superioridad entre las diversas raíces de nuestra actual conformación étnica. Es un reencuentro consigo misma para hacer frente a los retos que en el plano cultural le plantean las relaciones económicas internacionales y el encadenamiento de los procesos productivos.

2o. Idoneidad de la ubicación de esta reforma en el artículo 4o. constitucional: El artículo 4o. recoge preceptos de diversa índole:

---

<sup>133</sup> Cámara de Diputados, versión estenográfica de la sesión del 3 de julio de 1991.

igualdad entre el hombre y la mujer, protección a la salud, protección de los menores, vivienda digna. Se trata de derechos de grupos específicos en que se reincidirá con la adición propuesta: los de los pueblos indígenas. Es un derecho que dentro del principio de igualdad ante la ley, confiere derechos adicionales a ciertos grupos o sectores de la población.

3o. El carácter eminentemente tutelar de la legislación social mexicana: La legislación social mexicana es un reconocimiento expreso de situaciones diferenciales, indispensables para mantener la convivencia social armónica y la posibilidad de alcanzar la justicia, sin detrimento del principio de igualdad ante la ley. El conjunto de disposiciones tutelares dieron origen al Estado Social de Derecho en nuestro país. Una legislación social es necesaria y eminentemente tutelar de los grupos sociales que se ha decidido proteger.

4o. La unidad en la diversidad: La especificidad de los grupos indígenas se expresa en su lengua materna y se enriquece con su experiencia social cotidiana hasta perfilar una cultura nacional propia que, unida a las demás expresiones culturales indígenas y enriquecidas con el mestizaje, han dado como resultado la nación mexicana.

5o. Análisis jurídico del contenido de la propuesta de adición al artículo 4o. constitucional: Se estructura en cuatro elementos fundamentales:

a) La declaración sobre el carácter pluricultural de la nación mexicana.

b) El compromiso que asume el Estado Mexicano para promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas: Impulsar el conjunto de acciones que el gobierno ha llevado a cabo para normar en forma adecuada lo relacionado con el grupo social indígena como la política educativa de alfabetización de los adultos indígenas en su lengua materna, la educación bilingüe bicultural para los niños y jóvenes de los diferentes grupos étnicos.

c) La garantía de los indígenas del efectivo acceso a la jurisdicción del Estado: Se trata de una declaración que merecerá continuidad en la legislación secundaria.

d) El principio de que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley: Da oportunidad de revalorizar prácticas de derecho consuetudinario que sean compatibles con la legislación positiva. Se contempla así el espíritu reivindicador de las comunidades agrarias que anima el texto del artículo 27 constitucional.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión pública ordinaria celebrada el 19 de diciembre de 1991, pp.2 a 5



El 20 de diciembre de 1991, en la sesión pública ordinaria se omitió la lectura del dictamen y se procedió a su discusión. Por las comisiones unidas habló el senador Diódoro Carrasco Altamirano. Posteriormente, a favor de la iniciativa hablaron los senadores Idolina Moguel Contreras, Antonio Melgar Aranda, Miguel Alemán Velasco y el senador del Partido de la Revolución Democrática Porfirio Muñoz Ledo.

A Muñoz Ledo le pareció correcta la ubicación en el artículo 4o., porque une la generalidad de las garantías individuales y la particularidad de ciertas categorías de la población, las diferencias: hombres, mujeres, niños y derechos sociales. Representa una ventaja no mencionar específicamente las formas de organización política que podría promover un nuevo corporativismo.

Expuso varios temas de reflexión en torno a los derechos políticos de los pueblos indígenas: Cómo reflejar, sin afectar el pluripartidismo, las formas de gobierno indígena; la idea de una representación política autónoma y diferenciada a las comunidades indígenas: senadores y diputados indígenas. Propuso una reforma paralela al artículo 3o., porque se refiere a la cultura en singular, lo que ya está en franca contradicción con el artículo siguiente.

El dictamen fue aprobado por unanimidad por 54 votos. Pasó a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional, donde también fue aprobado. 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 y entró en vigor al día siguiente.

## **Capítulo V**

### **Análisis de la adición al artículo 4o. constitucional**

Finalmente, estudiaremos los puntos esenciales de la adición al artículo 4o. constitucional. Veremos si logra dar una respuesta favorable para el mejoramiento de vida de las comunidades indígenas. Sólo queremos dejar claro que el problema del indigenismo es sumamente amplio y puede ser analizado desde varias perspectivas. El texto de la adición no se refiere a muchas de las demandas de los pueblos indígenas. Por lo tanto, aunque dentro de ellas existen temas fundamentales, como el de la autonomía o el de la autodeterminación, no los abordaremos. Sólo estudiaremos los enunciados esenciales que en materia indígena postula la Carta Magna, para tener clara la posición de la política indigenista que el Estado habrá de seguir en base a la adición al texto constitucional en materia indígena.

### **1) El carácter pluricultural de la nación mexicana**

El primer enunciado con que nos encontramos en el párrafo de la adición al artículo 4o. es el siguiente: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas". Parafraseando el texto, entendemos que México es una nación compuesta por varias culturas, pero la cultura originaria, la que puede considerarse base o pilar es la cultura o culturas indígenas.

Remítamonos un poco a los tiempos independentistas en la América Latina. Simón Bolívar, "padre de Patrias" sostuvo: Nosotros somos un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte,

cercado de dilatados mares, nuevo en casi todas las artes y ciencias, aunque en cierto modo, viejo en los usos de la sociedad civil. Nuestro pueblo no es el europeo, ni el americano del norte, que más bien es un compuesto de África y de América que una emancipación de Europa; pues hasta la España misma deja de ser europea por su sangre africana, por sus instituciones y por su carácter. Aquí todo se ha mezclado; aquí no puede pensarse en una insularidad, sino en la capacidad para integrar las diversas razas y culturas de la tierra. Por ello es una idea grandiosa pretender formas de todo el mundo en una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes con el todo.<sup>135</sup>

En la América Latina o Hispanoamérica, como quiso llamarla el maestro Vicente Magdaleno, el mestizaje se completa rápidamente en sus aspectos físicos, pero lentamente en los espirituales. "Así llegamos al siglo XX, cuando el que fuera vacío de Europa se va transformando en un crisol de humanidad".<sup>136</sup> Ya para finales del siglo el mundo "va universalizándose al saberse sus componentes pares entre pares, como gente igual entre sí, precisamente por ser distinta, diversa, personal, individual, pero no tan distinta que se piense que unos hombres son más hombres que otros. Simplemente iguales, empeñados en tareas comunes. Más allá de la brutal relación de dependencia, la relación horizontal de solidaridad".<sup>137</sup> Se está haciendo realidad la utopía de la unidad de lo diverso, de quien se

---

<sup>135</sup> Simón Bolívar, *Carta de Jamaica*, Kingston, 6 de septiembre de 1815, citada por ZEA, Leopoldo, *Regreso de las carabelas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de humanidades, Centro coordinador y difusor de estudios latinoamericanos, México, 1993, p.18

<sup>136</sup> ZEA, *op. cit.*, p.33

<sup>137</sup> *Ibidem.* pp.33-34

fortalece asimilando todas las expresiones de lo humano que el destino pone al alcance del hombre.<sup>138</sup>

La historia de la humanidad generalmente está formada por el choque violento entre etnias y culturas diversas que al crecer se expanden y tropiezan entre sí; pero cuando superan el proceso de aculturación, como sostuvo José Vasconcelos, logran formar culturas mucho más fortalecidas. Las culturas mestizas son más florecientes que las puras. Por ejemplo, los egipcios, en una primera época, era una raza bastante blanca y relativamente homogénea, formaron una cultura importante; sin embargo, "guerras y conquistas debilitaron aquel imperio y lo pusieron a la merced de la penetración negra (...). Se presume, entonces, que ya para la época del segundo imperio se había formado una raza nueva, mestiza, con caracteres mezclados de blanco y de negro, que es la que produce el segundo imperio, más avanzado y floreciente que el primero. La etapa en que se construyeron las pirámides, y en que la civilización egipcia alcanza su cumbre, es una etapa mestiza".<sup>139</sup>

Igualmente, "las invasiones de los bárbaros, al mezclarse con los aborígenes, galos, hispanos, celtas, toscanos, producen las nacionalidades europeas, que han sido la fuente de la cultura moderna".<sup>140</sup> Los grandes pueblos tardan en gestarse; es un proceso que comienza con la aceptación propia, con la identificación entre cada uno de los componentes de la sociedad: con la identidad.

<sup>138</sup> *Ibidem.* pp.45-46

<sup>139</sup> VASCONCELOS, José, *La raza cósmica*, en *Obras completas*, Tomo II, Libreros mexicanos unidos, S. de R.L. de C.V., México, 1958, pp.904-905

<sup>140</sup> *Ibidem.* p.905

"Asimilar el pasado, inclusive las derrotas, no es olvidarlo: es trascenderlo".<sup>141</sup>

México es un pueblo en cuyas venas corren sangres distintas; nuestra civilización es el fruto de la concatenación de diversos elementos que se manifestaron desde milenios atrás: nuestra historia es también la de los pueblos que nos constituyeron. Formamos un país mestizo, pero como dijo Vasconcelos, un mestizaje trunco que no ha acabado de completarse; un mestizaje, como señala Bonfil Batalla, no fusionado aunque sí interpenetrado;<sup>142</sup> un mestizaje en que indios y españoles continúan en guerra en cada uno de nosotros. A veces queremos ser Cuauhtémoc y a veces Cortés. "Luchamos con entidades imaginarias, vestiglos del pasado o fantasmas engendrados por nosotros mismos. Estos fantasmas y vestiglos (...) son intocables e invencibles, ya que no están fuera de nosotros, sino en nosotros mismos. En la lucha que sostiene contra ellos nuestra voluntad de ser, cuentan con un aliado secreto y poderoso: nuestro miedo a ser. Porque todo lo que es el mexicano actual (...) puede reducirse a esto: el mexicano no quiere o no se atreve a ser él mismo".<sup>143</sup>

Al decir de Bonfil Batalla, lo que está en el fondo y explica la inexistencia de una cultura mexicana única y la presencia de dos civilizaciones que, ni se han fusionado para dar lugar a un proyecto civilizatorio nuevo, ni han coexistido en armonía fecundándose

---

<sup>141</sup> PAZ, Octavio, *Pequeña crónica de grandes días*, Fondo de Cultura Económica, Letras mexicanas, México, 1990, p.51

<sup>142</sup> BONFIL BATALLA, *op. cit.*, p.14

<sup>143</sup> PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, edición especial: Tezontle, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p.77

recíprocamente. La razón es simple: los grupos que han detentado el poder (político, económico, ideológico), han sostenido proyectos históricos en los que no hay cabida para los indígenas. Por ello, los proyectos de unificación cultural no han propuesto la unidad a partir de la creación de una civilización síntesis de las anteriores, sino a partir de la eliminación de una de ellas (la indígena) y la generalización de la otra.<sup>144</sup>

El mundo tiende a la integración, al derrumbe de barreras; se perfila algo más que una casa común europea, como la bautizara Gorbachev, o una casa americana o asiática: una Casa Común del Hombre, del hombre pleno, con sus diversas y singulares expresiones de identidad, pero no tan diversas que unos puedan considerarse más representativos que otros.<sup>145</sup>

Sin embargo, junto con este proceso de globalización, se está dando la antítesis del separatismo, como lo vimos en los pueblos que conformaban la Unión Soviética. Esta plaga de fin de siglo, como se le ha llamado al problema de los nacionalismos, es, precisamente, "el resultado de negarse a reconocer en otros hombres y pueblos con su propia y concreta identidad, gente semejante (...). Resultado del fatal empeño por imponer a otros la propia y concreta identidad, haciendo de ella, piedra de toque, modelo ineludible de lo humano por excelencia y modelo de los frutos de esa misma humanidad".<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> BONFIL BATALLA, *op. cit.*, pp.101-102

<sup>145</sup> ZEA, *op. cit.*, p.35

<sup>146</sup> *Ibidem.* p.96



Vasconcelos proclamaba la posibilidad de integración de lo diverso, pero sin negar esa ineludible diversidad, sino por el contrario, buscar las afinidades entre la diversidad. Al tocar el tema de América Latina, sostuvo que el elemento indígena no se ha fusionado aún en su totalidad con la sangre española; pero que esta discordia es más aparente que real. En la Historia, dice Vasconcelos, no hay retornos, porque toda ella es transformación y novedad. Ninguna raza vuelve; cada una plantea su misión, la cumple y se va. El indio no tiene otra puerta hacia el porvenir que la puerta de la cultura moderna.<sup>147</sup>

Si ya vimos que el concepto del indio en la actualidad tiene una connotación más de carácter económico y social que biológico o histórico, no podemos pretender seguir viendolo como un hombre distinto, no podemos seguir con la idea del "otro"; el indio es un ser como todos, pero un ser a quien se sigue diferenciado por su característica de explotación económica y social. "Al indio lo siguen exterminando en la sorda lucha económica, más eficaz que la conquista armada".<sup>148</sup>

Por eso, lo que hay que buscar es la integración del indio a los procesos de modernización que vive el mundo, para que el indio también tenga algo que aportar. Que no se le siga excluyendo de la vida nacional con el pretexto anacrónico de que hay que mantenerlo así porque significa un patrimonio histórico y cultural. No, si el mundo se globaliza, también el indio merece su inclusión; y esa inclusión significa su verdadera participación en los procesos productivos y

---

<sup>147</sup> VASCONCELOS, *op. cit.*, pp.916-917

<sup>148</sup> *Ibidem.* p.919

culturales. En ese proceso el indio debe también aportar sus conocimientos y aceptar los avances del mundo; que no se le arrincone en regiones de refugios, como se han convertido los centros coordinadores indigenistas del INI, donde se vuelva imposible el contacto con la sociedad, como pasó en la Colonia, donde el indio estuvo sobreprotegido; y dicha sobreprotección sólo logró excluirlo: Porque tan excluyente es discriminar como sobreproteger.

Pero modernizarse no debe significar la pérdida de los valores culturales de las comunidades indígenas. Cada una vive situaciones particulares. Por ello, no podemos pensar que adopten medidas "modernizadoras" dadas en un contexto diferente al suyo. La imitación extralógica tiende al suicidio de los pueblos. La modernización no es un concepto exclusivo de estos tiempos; no todo intento modernizador ha sido benéfico para el país. Deben los indios, pues, tener claro qué quieren, y este proceso debe nacer de ellos mismos. "Modernizar no es copiar sino adaptar; injertar y no transplantar. Es una operación creadora hecha de conservación, imitación e invención".<sup>149</sup>

Consideramos que el texto del primer enunciado de la adición al artículo 4o. constitucional es erróneo desde su origen. Existe, desde luego, una clara contradicción. La nación mexicana está conformada por diversas culturas que se concatenaron y dieron lugar a una cultura nueva: la nacional. No podemos concluir que los pueblos indígenas sustentan originariamente la composición de nuestra

---

<sup>149</sup> PAZ, Octavio, *Pequeña crónica de grandes días*, op. cit., p.58

nación. ¿Dónde queda nuestro pasado europeo? ¿dónde el africano y el asiático?

Desde luego que México es una nación pluricultural; todos tenemos una parte indígena, y muy importante. Lo vemos en nuestra forma de hablar, de conducirnos, de nuestras creencias, nuestras supersticiones y temores. Sin embargo, dentro de cada uno de nosotros existen caracteres distintos que conforman un ente nuevo: el mexicano; donde indio, negro, español y demás culturas que nos originaron, se han asimilado, se han identificado porque tienen afinidades: una historia común, un suelo común, padres comunes o como sostenía Vasconcelos, afinidades de orden espiritual que, según vimos, fue lo que logró forjar la nación.

La más sólida unidad es la que se funda en la diversidad. De la diversidad la unidad: hacia allá va el mundo; hacia la globalización, la integración. En ese mundo globalizado México aporta su propia cultura; una gran cultura, vastísima, una cultura consolidada en donde el indio tiene mucho que aportar, pero en donde también acepta inmiscuirse en esa competitividad.

La nación es un proyecto común. En ese proyecto debe inmiscuirse también el indio. El elemento que separa a la nación del pueblo es la solidaridad básica del grupo en función del proyecto de futuro. Una nación es una comunidad política diferente de otros grupos humanos; es un contrato de solidaridad humana.<sup>150</sup> En ese

<sup>150</sup> DÍAZ MÜLLER, Luis, "Etnia y relaciones internacionales: ¿Unidad o desintegración?", en *Crítica jurídica, op. cit.*, p.23

contrato el indio debe ser parte. No queremos, como lo pretendían los liberales del siglo pasado, la desaparición del indio, sino su participación en el desarrollo nacional. Que el indio conserve sus tradiciones, pero que también se modernice y que se le trate como a un semejante. Como sucede en algunos pueblos zapotecos del Istmo de Tehuantepec, en donde se conservan fieles a sus costumbres, pero donde reconocen la necesaria participación en el desarrollo nacional y donde aceptan elementos del mundo moderno que no necesariamente tienen que vulnerar sus formas tradicionales de vida.

El indio, como señala Gonzalo Aguirre Beltrán, debe pasar de la situación de "casta" en la que vive, a una situación de "clase", para que desde esa nueva posición contribuya a la transformación de la sociedad nacional en su conjunto.<sup>151</sup>

Como sostiene Bonfil Batalla: se trata de la necesidad de formular un nuevo proyecto de nación que incorpore como capital activo todo lo que realmente forma el patrimonio que los mexicanos hemos heredado: lo que requerimos es encontrar los caminos para que florezca el enorme potencial cultural que contiene la civilización negada de México, porque con esa civilización, y no contra ella, es como podemos construir un proyecto real, nuestro.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> Citado por BONFIL BATALLA, *op. cit.*, p.174

<sup>152</sup> BONFIL BATALLA, *op. cit.*, p.12

## **2) La promoción de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social**

Vayamos ahora al siguiente tema que trata la adición al artículo 4o. constitucional. El segundo enunciado señala: "La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social". Para entender bien este postulado, remítamonos un poco a algunas lecciones de sociología y desentrañemos el significado de cada uno de los conceptos que maneja:

-Lengua: O lenguaje, proviene del latín *lingua* que deriva a *linguagium*. Su etimología denota que se refiere a la articulación de los órganos vocales como forma de comunicación humana. Sin embargo, por extensión abarca otras en que no intervienen, necesariamente, dichos órganos, como las formas mímicas y las gráficas.

El lenguaje va íntimamente adherido a la mente humana. Es el ropaje de los pensamientos. "Lenguaje y pensamiento, aunque no son la misma cosa, es decir, aunque en el fondo no se identifican, van unidos indisolublemente en la corriente psíquica de la vida humana. Estrictamente, el pensamiento precede al lenguaje, pero no se precisa y define, y menos se expresa, si no es merced al lenguaje".<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> SENIOR, Alberto F., *Sociología*, 9a. edición, Francisco Méndez Oteo, editor y distribuidor, México, 1983, p.287

El lenguaje es un símbolo del desenvolvimiento exterior del pensamiento, porque es una parte integrante de la función del pensar. La conciencia no puede concebirse sin el lenguaje. Por eso el lenguaje es exclusivo de los grupos humanos, porque los animales pueden asociar imágenes, pero no poseen la capacidad de relacionar o asociar ideas generales, esto es, no son capaces de un pensar, propiamente dicho.<sup>154</sup>

La comunidad de una lengua es una gran fuerza solidaria dentro de cada grupo. Cuando existe una lengua común entre los componentes de un grupo, se establece también una inteligencia común. "Es decir, hay una mayor facilidad de comprenderse entre sí, una mayor concurrencia y coincidencia en los modos de pensar y, por tanto, un mayor *consensus social*; lo cual trae consigo una instensificación de la solidaridad, una mayor cohesión social".<sup>155</sup>

Es completamente inútil pretender lograr la unidad nacional de un pueblo que no logra su unidad lingüística. "Mientras no cuidemos, escribe Caso, de extender los beneficios de la lengua española a los indígenas, será inútil el propósito de formar una patria; porque los males interiores, espirituales, consustanciales, íntimos, nunca se han remediado en la historia con procedimientos exteriores y mecánicos, sino en virtud de causas homogéneas, espirituales y consustanciales también".<sup>156</sup> Cuando todos los mexicanos sepamos leer, concluye Caso, habrá sonado la hora de la redención nacional.

<sup>154</sup> *Ibidem.*

<sup>155</sup> *Ibidem.* p.309

<sup>156</sup> CASO, Antonio, citado por SENIOR, *Ibidem.* pp.310-311

Nosotros consideramos, como Caso, que los beneficios del lenguaje español deben expandirse por todo el territorio nacional. Aunque no existe en nuestra Carta Magna el señalamiento de que español sea la lengua oficial, con el solo hecho de que la Ley Fundamental está escrita en español, se entiende que se trata de la lengua oficial de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, la conservación de las lenguas indígenas es un deber del Estado mexicano. Se debe procurar mantenerlas como lenguas vivas; habrá que esperar los señalamientos de la ley secundaria para ver en qué forma el Estado pretende su protección y promoción.

-Cultura: La palabra *cultura* deriva de la voz latina *colere* (cultivar, elaborar, cuidar), y designa la elaboración de cosas que no aparecen originariamente en la naturaleza. El empleo más usual se refiere al *cultivo* de lo que se considera las más altas capacidades intelectuales del hombre: la literatura, la filosofía, la pintura, etc. En este sentido cultura puede considerarse el aspirar a la más elevada perfección estética.

Sin embargo, la palabra *cultura*, según el antropólogo E. B. Tylor, a quien se debe la definición clásica, tiene otra connotación más amplia: es todo un complejo que abarca el saber, la fe, la moral, el derecho, la costumbre y todas las demás capacidades y costumbres adquiridas por el hombre en su carácter de miembro de la sociedad.<sup>157</sup> En este sentido cultura puede entenderse como sinónimo

<sup>157</sup> MERRIL, Francis E., *Introducción a la sociología (sociedad y cultura)*, Traducción de la 2a. edición norteamericana por Antonio Gobernado, Revisada y adaptada a la 4a. edición norteamericana por Josefina Culebras Abril, Ediciones Aguilar, España, 1978, pp.91-92

de *civilización*. Habitualmente civilización corresponde a un elevado estadio evolutivo de una sociedad. Toda sociedad humana tiene su cultura, complicada o sencilla; pero, para las culturas más importantes y ricas, el concepto civilización es más adecuado.<sup>158</sup>

La cultura es la característica distintiva y universal de las sociedades humanas. La cultura se transmite mediante procesos de enseñanza y aprendizaje, formales e informales. La parte esencial de la cultura se encuentra, pues, en las pautas incorporadas a las tradiciones sociales del grupo; es decir, en los conocimientos, ideas, creencias, valores, normas y sentimientos que prevalecen en el mismo. La manifestación de la cultura se da en las conductas ordinarias del grupo: en los usos, costumbres, instituciones. La cultura de los grupos humanos se resume en sus tradiciones y costumbres. Comprende el lenguaje, la construcción de instrumentos, la industria, el arte, la ciencia, el derecho, el gobierno, la moral, la religión, etc.<sup>159</sup>

Con respecto a lo señalado por el segundo enunciado de la adición al artículo 4o., creemos que cae en un grave error conceptual; porque si ya dijimos que la cultura se manifiesta a través de los usos, costumbres e instituciones, la adición señala a los usos, costumbres, lenguas y formas específicas de organización social como conceptos ajenos a la cultura; es decir, dice que la ley protegerá y promoverá el

<sup>158</sup> *Marxismo y democracia. Enciclopedia de conceptos básicos. Sociología 2*, Colaboración Internacional dirigida por C.D.Kering, Ediciones Rioduero, Madrid, 1973, pp.1-10

<sup>159</sup> *Diccionario de Sociología*, Henry Pratt Fairchild, editor, Octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p.75



desarrollo de la cultura junto con los usos, costumbres, lenguas y formas de organización, siendo que la cultura comprende a los otros conceptos. La lengua, los usos, las costumbres y las formas de organización social son parte de la cultura de una sociedad; no hay, pues, por qué considerarla en un mismo nivel.

-Usos: Los usos sociales son los hábitos y tradiciones populares; las buenas maneras. Los usos técnicos son "hábitos individuales y usos colectivos que se desarrollan al hacer frente a las necesidades y al pretender persistir dentro de un mundo dominado por la técnica".<sup>160</sup> Los usos técnicos, a diferencia de los usos sociales y de las costumbres, tienen su origen en situaciones concretas, específicas y tecnológicas, aparecen con rapidez y son medibles en términos de objetividad estadística. Los usos técnicos son medida del cambio y del progreso social.<sup>161</sup>

-Costumbres: Son las expresiones ordenadas de la voluntad social que surgen, natural o espontáneamente, de los hábitos y los usos activos en cuanto manifestaciones del común consentimiento. De aquí el valor de la costumbre como fuente creadora del derecho.<sup>162</sup> La costumbre puede entenderse también como básica y de perpetuación:

Costumbres básicas: Son las definiciones tradicionales de las estructuras sociales fundamentales y de las relaciones humanas que

---

<sup>160</sup> *Ibidem.* p. 307

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> *Ibidem.* p. 71

una sociedad determinada considera esenciales para su estabilidad en un momento y lugar determinados. Sólo en momentos críticos de la sociedad fallan las costumbres básicas y el individuo pierde lo que pudiera llamarse el instinto social por ellas alimentado.<sup>163</sup>

Costumbres de perpetuación: Son las "que fomentan, o se cree que fomentan, la supervivencia societal más allá de las generaciones actuales. Formas institucionales: el matrimonio y la familia".<sup>164</sup>

-Recursos: Los recursos pueden ser naturales y sociales. Los recursos naturales son las materias primas no explotadas y energías o aspectos de la naturaleza no utilizados en su estado original. Los recursos sociales son las personas u organizaciones que pueden ser de algún auxilio para un individuo o para un órgano de trabajo social en la resolución de determinados problemas.<sup>165</sup> Entendemos que la adición se refiere a la protección de los recursos naturales de las comunidades indígenas.

-Las formas específicas de organización social: La organización en sentido amplio es el proceso que diferencia una parte de otra en un sentido funcional y que, al mismo tiempo, crea un complejo integrado de relaciones funcionales dentro del todo. La organización social es la articulación de una sociedad en subgrupos que comprenden, en particular, a los que se basan en la edad, el sexo, el

---

<sup>163</sup> *Ibidem.* p.72

<sup>164</sup> *Ibidem.*

<sup>165</sup> *Ibidem.* p.249

parentesco, la profesión, la residencia, la propiedad, el privilegio, la autoridad y el *status*.<sup>166</sup>

### **3) La garantía del efectivo acceso a la jurisdicción del Estado**

Nos corresponde estudiar el tercer punto a que se refiere la adición al artículo 4o. de la Constitución, que señala: "(La ley) garantizará a sus integrantes (de los pueblos indígenas) el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado". Entendemos que este enunciado, al estar inscrito en la parte dogmática de la Constitución y al ocupar la palabra *garantía*, se refiere a una garantía individual para cada miembro de una comunidad indígena, mediante la cual se vuelve un compromiso el efectivo acceso de los miembros de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado.

Nos encontramos aquí con un problema importante: Ya vimos que no existe un criterio objetivo para determinar quién es indio; la misma exposición de motivos enviada por el Ejecutivo no define adecuadamente este concepto, se basa en el uso de alguna lengua indígena para determinar quién es o no miembro de una comunidad indígena. Por tal motivo, el primer problema con el que nos encontramos es la dificultad para determinar quiénes son específicamente los beneficiarios de este señalamiento.

---

<sup>166</sup> *Ibidem*. pp.207-208

Las garantías se refieren a todo sujeto que tenga el carácter de gobernado. Burgoa nos señala que una garantía individual es una relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos); es un derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado, es una obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo; es una previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental.<sup>167</sup>

Puede entenderse que se trata de una garantía de igualdad, a través de la cual se prevé el derecho que tienen los miembros de las comunidades indígenas para hacer efectivo su acceso a la jurisdicción del Estado como sujetos iguales a los demás. Tácitamente se nos dice que los miembros de las comunidades indígenas no tienen acceso a la jurisdicción del Estado o si la tienen, resulta deficiente; es decir, no existe la igualdad para estos individuos en la aplicación de las leyes.

La igualdad, dice Burgoa, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran. No puede entablarse una relación igualitaria entre la posición concreta que guarde una persona colocada en una situación jurídica determinada,

---

<sup>167</sup> BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 26a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1944, p.187

con la que tiene un individuo perteneciente a otro estado de derecho particular diferente.

Toda persona es susceptible de colocarse en tantas situaciones jurídicas determinadas como relaciones o actos pueda realizar. En tal virtud, ésta puede ser objeto de una estimación igualitaria también variada, formulada en atención a los demás sujetos que estén colocados en un parecido estado. Por ejemplo, un comerciante personalizado, individualizado goza de los mismos derechos y responde de las mismas obligaciones que todas aquellas personas que tienen su misma situación jurídica. Al imponer un ordenamiento los mismos derechos y las mismas obligaciones a cualquier persona colocada en una determinada situación jurídica por él regulada, que los que establece para otros sujetos que en ésta se hallen, surge el fenómeno de *igualdad legal*.

Ahora bien, no hay que confundir la igualdad con la proporcionalidad, pues esta última, que supone siempre la igualdad; implica la fijación de derechos y obligaciones para una persona desde un punto de vista *cuantitativo* dentro de una misma situación jurídica. La proporcionalidad se basa en el principio aristotélico de *tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales*.<sup>168</sup> Se fundamenta en lo que vemos anteriormente como justicia distributiva, que establece una proporcionalidad geométrica entre los términos desiguales en el trato dado a diferentes personas, a

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, pp.251-254

diferencia de la justicia conmutativa que postula la igualdad absoluta entre los individuos.

El criterio que sirve de base para definir la situación de "igualdad jurídica como garantía individual, está integrado por la propia *personalidad humana en su aspecto universal abstracto*, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de la raza, nacionalidad, religión, posición económica, etc. El concepto jurídico de igualdad, como contenido de una garantía individual, se traduce en un elemento eminentemente negativo: la ausencia de distinciones y diferencias entre los hombres *en cuanto tales*, provenientes de factor alguno. Consiguientemente, la situación determinada en que opera la igualdad (...) es muy amplia, pues (...) se forma por un fenómeno negativo inherente a la naturaleza del hombre en sí mismo considerado, en cuanto tal: ausencia de diferencias en las posibilidades y capacidades jurídicas generales, debidas aquéllas a particularidades étnicas, religiosas, biológicas, etc., que puedan ostentar varios individuos o grupos humanos. La igualdad como garantía individual es, por ende, un elemento consubstancial al sujeto *en su situación de persona humana frente a sus semejantes todos*, independientemente de las condiciones jurídicas parciales y particulares que aquél pudiese reunir".<sup>169</sup>

La garantía individual de igualdad, pues, consiste en la ausencia de diferencias y distinciones frente a los demás sujetos desde un

---

<sup>169</sup> *Ibidem.* p.255

punto de vista estrictamente humano. Existe la posibilidad de que, bajo un criterio ya no puramente humano, sino de otra índole (político, económico, social), se repute a una cierta categoría de gobernados colocados en situaciones jurídicas diferentes respecto de individuos, pero siempre conservando la igualdad de derechos dentro de tal estado. Así pues, lo señalado por el artículo 4o. constitucional entendemos que se basa en diferencias de carácter étnico, racial, religioso, lingüístico, etc., lo cual resulta totalmente erróneo. Las diferencias que pueden hacer aplicable el principio de la justicia distributiva para los beneficios de los pueblos indígenas deben ser las diferencias de tipo económico que los tienen hundidos en una pobreza extrema.

El artículo primero constitucional consagra una garantía específica de igualdad, pues considera susceptibles a todos los hombres, sin excepción de raza, color, sexo, etc., de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Carta Magna. Así pues, lo estipulado en la adición al artículo 4o. de la Ley Fundamental, reconoce los defectos de lo enunciado por el artículo primero, pues postula que algunos mexicanos, llamados indios, no son iguales, pues no han tenido el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y que la ley velará por hacerlo posible.

Es decir, hay unos mexicanos que no lo son tanto, pues para ellos no hay una aplicación plena de las garantías y su consecuente acceso a la jurisdicción del Estado. Además, estas diferencias entre mexicanos, como vimos, no deben señalarse en base a elementos

contrarios a la igualdad de los individuos, como lo hace la adición. Debido a ello, nosotros consideramos que si se quiere lograr el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado a los miembros de las comunidades indígenas, el paso lógico es la aplicación fiel de los postulados de la Constitución Política.

Por otro lado, sí creemos que los indígenas merecen la aplicación de lo que filosóficamente se llama justicia distributiva, pero como comunidad y no como individuos. Como una comunidad en considerable pobreza a la cual se o debe apoyar, pero conservando la igualdad de derechos postulados por la Constitución.

Debido a ello consideramos que se debe hablar no de una garantía individual para los miembros de las comunidades indígenas, sino como una garantía social para dicha comunidad. Recordemos que las garantías sociales nacen de la exigencia de algunos grupos, colocados en una deplorable situación económica de que el Estado adoptara ciertas medidas proteccionistas, frente a una clase poderosa que los deprimía.

En tal virtud, "los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonacible posición económica".<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibidem.* p.704



Esta relación jurídica sólo se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica y jurídica. "A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado".<sup>171</sup>

Nosotros comentábamos que el concepto actual de indígena corresponde más a un sentido de carácter económico y social que histórico o biológico. También dijimos que no se puede hablar del indio en sentido individual, sino que era conveniente hacerlo de las comunidades indígenas. En tal virtud, consideramos que hablar de garantías de igualdad para los miembros de las comunidades indígenas es inadecuado. Hay que hablar de garantías sociales de las comunidades indígenas.

#### **4) Las prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios**

El último enunciado de la dición al artículo 4o. constitucional señala: "En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos (los pueblos indígenas) sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley". Dejemos

---

<sup>171</sup> *Ibidem.* pp.704-705

a un lado el problema agrario que sufren las comunidades indígenas para ocuparnos de un problema más general que plantea este precepto: la transición entre la ley y la costumbre indígena.

Nos interesa, primero, centrarnos en el concepto de *costumbre jurídica*. Ya con anterioridad señalamos el concepto sociológico de costumbre. Dijimos que es la expresión ordenada de la voluntad social que surge de los hábitos y usos activos en cuanto manifestaciones del común consentimiento. Puede considerarse el derecho nacido consuetudinariamente. El derecho consuetudinario o costumbre jurídica, posee, según Eduardo García Máynez, dos características:

1o. Está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo.

2o. Tales reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, como si se tratara de una ley.<sup>172</sup>

La costumbre, según la teoría romano-canónica, continúa García Máynez, tiene dos elementos: *inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*. El primero consiste en la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder; el segundo consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, octava edición revisada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1958, pp.61-62

Cuando un hábito social se prolonga acaba por producir, en la conciencia de los individuos que lo practican, la creencia de que es obligatorio. Lo que en un principio fue simple uso termina como la manifestación del respeto a un deber. Una costumbre deja de ser mero hábito para convertirse en ley en el momento en que el poder público le reconoce carácter obligatorio. Kelsen estima que una regla de conducta sólo asume carácter obligatorio cuando representa una manifestación de la voluntad del Estado; el derecho consuetudinario no puede nacer sino a través de la actividad de los órganos jurisdiccionales.<sup>174</sup>

Ahora bien, podemos considerar que al hablar de costumbre jurídica en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas sean parte, nos referimos a "ciertas prácticas y procedimientos que suelen ser recurrentes en la resolución de las disputas entre los vecinos de una comunidad, (...) y a los principios o normas que el grupo valora ante un determinado hecho".<sup>175</sup>

En las comunidades indígenas existen dos tipos de autoridades: las reconocidas por el Estado y las autoridades tradicionales de los grupos. Generalmente, los miembros de una comunidad, acuden a las autoridades tradicionales para dirimir controversias de orden menor; pero, cuando existe un problema mayor, como un asesinato, las mismas autoridades tradicionales entregan a los responsables al Ministerio Público.

---

<sup>173</sup> *Ibidem.* p.62

<sup>174</sup> Citado por GARCÍA MÁYNEZ, *Ibidem.* p.63

<sup>175</sup> SIERRA, María Teresa, "Conflicto y transacción entre la ley y la costumbre indígena", en *Crítica jurídica, op. cit.*, p.98

Las comunidades indígenas tienden a una adecuación de sus instituciones, tanto las tradicionales como las estatales. A esto le podríamos llamar la transacción entre la costumbre indígena y la ley. La elección de resolver los conflictos ya sea con las instancias internas o las del Estado, "la hacen los propios indígenas, vecinos de los pueblos y no necesariamente las autoridades judiciales, externas a la comunidad".<sup>176</sup>

Tenemos entonces que "los usos diferenciados de la ley y las costumbres expresan así los procesos de adecuación y cambio jurídico que viven los pueblos indios, lo que a su vez implica la desarticulación de las estructuras tradicionales del control social y el surgimiento de nuevas formas de relación y mediación entre el Estado y la comunidad".<sup>177</sup>

El problema entre la costumbre indígena y las leyes locales o federales surge cuando estas últimas son ajenas a las comunidades. Debemos estar conscientes de que las normas internas ayudan a mantener la cohesión de los grupos indígenas. Sería erróneo tratar de desaparecerlas e imponerles normas que debiliten sus estructuras, pero siempre y cuando no contravengan a la Constitución. Como lo establecen los artículos 41 y 133 constitucionales, las facultades de legislar y de aplicar la ley no pueden contravenir lo ordenado por la propia Constitución. "De hecho, con frecuencia, la costumbre jurídica se elabora, modifica y adapta en función de su relación con el derecho nacional, lo cual puede verse como el intento de las

---

<sup>176</sup> *Ibidem.* p.101

<sup>177</sup> *Ibidem.* p.103

comunidades por adaptarse y reinterpretar las normas positivas estatales de acuerdo con sus propias estructuras, valores, intereses y necesidades".<sup>178</sup>

Por otro lado, la adición entiende que la protección de las tierras de las comunidades indígenas, es el punto nodal de su desarrollo. Habíamos visto que el mayor reclamo de las comunidades indígenas es la protección de sus territorios, como base para el ejercicio de sus culturas. Sin embargo, resulta contradictorio que por un lado el gobierno facilite la resolución de los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte los pueblos indígenas y por la otra, con la reciente reforma al artículo 27 constitucional, posibilite la enajenación de las ancestrales tierras comunales a otro tipo de intereses.

Al interior de los pueblos indígenas se dan muchas dificultades, resultado de factores externos de la economía global en la que el indio no participa. "La dinámica interna y externa del desarrollo con miras a la modernización económica, por la vía de la introducción de las leyes del mercado, provoca una presión significativa para mercantilizar todo tipo de bienes incluyendo las tierras indígenas, playas y escenarios naturales con posibilidades de explotación turística o terrenos con perspectivas inmobiliarias. Así, las tierras ejidales y comunales quedan expuestas a su desmembración o su extinción, lo que puede implicar un serio trastocamiento"<sup>179</sup> de la vida en las comunidades indígenas.

---

<sup>178</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México, Avance de una investigación*, México, 1994, p.72

<sup>179</sup> *Ibidem*. p. 75

El gobierno debe cumplir con la obligación que le impone la fracción VII del artículo 27 constitucional, que a la letra señala: "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". Pero no para mantenerlas aisladas, como regiones de refugio, sino para que también participen en los procesos globalizadores. Pero participar como agentes potenciales de dichos procesos y no que pierdan las tierras sin ningún beneficio para los indígenas. Esto es: la propuesta de que el indígena pueda conservar gran parte de su identidad y enriquecerla con los nuevos elementos de la cultura universal, para que pueda fortalecerse y enfrentar el mundo. Para que "los otros" puedan ser como "nosotros". El único camino viable se llama educación y se ejerce mediante el respeto y dejando a un lado el ejercicio de las constantes políticas diferenciadoras.

## **Conclusiones**

1a. El indio entra a la historia universal en el momento en que es revelado por el occidental. En ese momento el indígena dejó de "ser ante sí" (no fue comprendido bajo los esquemas de su mundo) y empezó a "ser ante la historia" (se convirtió en un sujeto juzgado y analizado por otro).

2a. El indigenismo es un proceso en la mente en el que el indígena es juzgado y comprendido por el no indígena; es decir, es una relación que se da entre el "yo" con mi forma particular de ver al "otro" que no participa en lo que yo decida:

1o. Bajo un sentido de admiración al creerlo el buen salvaje del Paraiso.

2o. Durante los siglos XVI y XVII se le juzgó por su paganismo.

3o. En el siglo XVIII se sostuvo su carácter irracional.

4o. En el siglo XIX el indio no fue tomado en cuenta.

5o. En la actualidad se le reconocen sus legados culturales pero se les excluye del desarrollo de la nación que trae aparejada su inferioridad económica y social.

3a. La interrelación biológica y cultural entre español e indio dio origen al nacimiento de la nación mestiza. El mestizaje es tan enérgico que es muy difícil hablar de una población indígena distinta somatológicamente de la población del país. Debido a ello es imposible definir quién es indio, es preferible atenernos a ubicar a las comunidades indígenas.



4a. La comunidad indígena es aquella en que predominan rasgos culturales distintos al resto del país, que vive en un estado económico y social de inferioridad, que está circunscrita en un territorio que defienden para el ejercicio de sus culturas y que, fundamentalmente, son vistos como los "otros"; es decir, que no son comprendidos como el resto de la nación.

5a. La política indigenista es el ejercicio del poder que practica el gobierno hacia un grupo que llamamos indígena, a través de las instituciones jurídicas que crea para ese ejercicio.

6a. La política relativa al indio desde la Conquista hasta nuestros días ha sido *indigenista*; es decir, las decisiones las toma un grupo ajeno al indio; debiendo ser *indianista*: que se tomara en cuenta el sentir del mismo grupo indígena.

7a. La política indigenista siempre ha sido discriminatoria con respecto al indio aunque pretenda su beneficio, porque tan discriminatorio es el sometimiento como la sobreprotección.

8a. El mayor reclamo de los pueblos indios es el respeto a su derecho territorial, ya que es en su territorio concreto en donde desarrollan sus formas de vida.

9a. El derecho internacional ha dado respuestas a muchos de los reclamos de los pueblos indios, sobre todo en lo referente a sus derechos humanos; sin embargo, las disposiciones muchas veces

resultan contradictorias entre ellas mismas y entre las normas que del derecho interno. Es decir, la falta de adecuación de las normas impide la uniformidad de un derecho relativo a los indígenas.

10a. En México el órgano encargado de la práctica de la política indigenista es el Instituto Nacional Indigenista. Este órgano trata de incorporar a los pueblos indígenas a un sistema de control cultural en el que las decisiones se toman en ámbitos ajenos a los propios pueblos. Lo que se ha logrado es que los Centros Coordinadores Indigenistas se conviertan en regiones de refugio que impiden el contacto de la comunidad indígena con el resto de la población.

11a. La nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero no sustentada originariamente en los pueblos indígenas como lo manifiesta la adición al artículo 4o. constitucional; la nación mexicana está conformada por diversas culturas que se concatenaron y dieron lugar a una nueva, que todavía no termina de gestarse.

12a. Lo que explica la inexistencia de una cultura mexicana única es que las civilizaciones ni se han fusionado para dar lugar a un proyecto civilizatorio nuevo ni han coexistido en armonía fecundándose recíprocamente; debido a que los grupos que han detentado el poder han sostenido proyectos en que el indio no tiene cabida; es decir, no se ha propuesto la unidad a partir de la creación de una civilización síntesis sino a partir de la eliminación de una de ellas.

13a. Ante la globalización el indio requiere también de participación. Tiene mucho que aportar y mucho que aprender de la cultura universal; por ello es indebido su alejamiento. Es necesaria la desaparición del indio como "casta" y su nacimiento como "clase".

14a. La cultura es un complejo que abarca todas las capacidades y costumbres adquiridas por el hombre en su carácter de miembro de la sociedad; la adición del artículo 4o. constitucional cae en un grave error conceptual pues si la cultura comprende los usos, costumbres e instituciones, la adición los señala como conceptos ajenos. La lengua, los usos, las costumbres y las formas de organización social son parte de la cultura de una sociedad; no hay por qué considerarlos en un mismo nivel.

15a. La adición reconoce que la garantía de igualdad no se cumple satisfactoriamente con los indígenas, ya que señala que la ley promoverá la garantía del efectivo acceso a la jurisdicción del Estado de los miembros de las comunidades indígenas. El concepto de igualdad jurídica como garantía individual se integra por la propia personalidad humana en su aspecto abstracto, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de raza, nacionalidad, religión, posición económica, etc. El concepto de igualdad se traduce en la ausencia de distinciones.

16a. Existe la posibilidad de que bajo un criterio no ya puramente humano, sino de otra índole, se repute a cierta categoría de gobernados colocados en situaciones jurídicas diferentes respecto de

otros individuos; aquí cabría el principio de la justicia distributiva de tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales, pero conservando la igualdad de derechos dentro del Estado.

17a. Estas diferencias no pueden ser de carácter étnico, religioso, lingüístico, como lo pretende la adición. Las diferencias que pueden hacer aplicable el principio de la justicia distributiva para los beneficios de los pueblos indígenas deben ser las diferencias de tipo económico que los tienen hundidos en una pobreza extrema.

18a. Creemos que los indígenas merecen la aplicación de lo que filosóficamente se llama justicia distributiva pero como comunidad y no como individuos. Como una comunidad en considerable pobreza a la que el Estado debe apoyar, pero conservando la igualdad de derechos postulados por el Estado.

19a. Se debe hablar no de una garantía individual para los miembros de las comunidades indígenas, sino de una garantía social para dichas comunidades; ya que las garantías sociales nacen de la exigencia de algunos grupos colocados en deplorable situación económica de que el Estado adopte ciertas medidas proteccionistas frente a una clase poderosa que los deprime.

20a. Es válido que se respeten las costumbres de los pueblos indígenas ya que logran su cohesión como grupos; pero esas prácticas no deben ser contrarias a lo estipulado por la Constitución.

**21a. Resulta contradictorio que por un lado el Estado facilite la resolución de los juicios agrarios en que sean parte los pueblos indígenas tomando en cuenta sus costumbres y por la otra, con la reciente reforma al artículo 27 constitucional, posibilite la enajenación de las ancestrales tierras comunales a otro tipo de intereses.**

**Bibliografía**

**ALCIDES REISSNER, Raúl, *El indio en los diccionarios, Exégesis léxica de un estereotipo*, Serie Antropología Social, No. 67, Instituto Nacional Indigenista, México, 1983**

**BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo, Una civilización negada*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V. México, 1989**

**BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 26a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994**

**CASO, Alfonso, *Definición del indio y lo indio*, Editorial Ambos Mundos, Colección Mar Abierto, México, 1989**

**CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., México, 1994**

**ECHÁNOVE TRUJILLO, Carlos A., *Sociología mexicana*, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, pp.161-194**

**FEHER, Eduardo Luis, *El choque de las culturas hispano indígenas*, Departamento del Distrito Federal, Colección Metropolitana No.52, México, 1976**

**GARCÍA DE LEÓN, Antonio, (compilador), *EZLN, Documentos y comunicados*, Segunda reimpresión, Ediciones Era, México, 1995**

**GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, octava edición revisada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1958**

**HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Traducción de Sergio Fernández Bravo y Francisco González Arámburu, Décima edición, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., México, 1994, pp.221-254**

**LAS CASAS, Fray Bartolomé de, *Brevísima relación de la destrucción de las indias y Treinta proposiciones muy jurídicas*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1966**

**LÓPEZ CÁMARA, Francisco, *La génesis de la conciencia liberal en México*, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios No.9, México, 1969**

**MADRAZO, Jorge, *Reflexiones constitucionales*, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp.329-423**

**MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio Dr., *El problema agrario de México*, Octava edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964**

-----, *Las poblaciones indígenas de América ante el derecho actual*, Segunda edición, Editorial Cultura, México, 1935

MERRIL, Francis E., *Introducción a la Sociología (sociedad y cultura)*, Traducción de la 2a. edición norteamericana por Antonio Gobernado, Revisada y adaptada a la 4a. edición norteamericana por Josefina Culebras Abril, Ediciones Aguilar, España, 1969

MURO OREJÓN, Antonio, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1989

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio R., *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, No. 55, México, 1993

ORTEGA Y MEDINA, Juan A., *Imagología del bueno y del mal salvaje*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie Historia General No. 15, México, 1987

PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, edición especial: Tezontle, Fondo de Cultura Económica, México, 1981

-----, *Pequeña crónica de grandes días*, Fondo de Cultura Económica, Letras Mexicanas, México, 1990



**PIMENTEL, Francisco, *Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena y medios de remediarla*, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1864**

**SÁNCHEZ, Consuelo, *Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional*, Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal, Serie Cuestión Étnico Nacional, Impresa por Editorial Praxis, México, 1992**

**SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, Duodécima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988**

**SEBASTIÁN, Santiago, *Iconografía del indio americano, siglos XVI-XVII*, Ediciones Tuero, España, 1992**

**SENIOR, Alberto F., *Sociología*, 9a. edición, Francisco Méndez Oteo, editor y distribuidor, México, 1983**

**SEPÚLVEDA, Juan Ginés de, *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*, 2a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987**

**SIERRA, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Segunda edición española, La Casa de España en México, impreso por el Fondo de Cultura Económica, México, 1940**

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, México, 1988

TODOROV, Tzvetan, *La conquista de América, El problema del otro*, Tercera edición, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., México, 1991

VASCONCELOS, José, *La raza cósmica*, en *Obras completas*, Tomo II, Libreros mexicanos unidos S. de R.L. de C.V., México, 1958, pp.903-942

VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, Primera edición en *Lecturas Mexicanas*, Segunda Serie No. 103, CIESAS y Secretaría de Educación Pública, México, 1987

ZAVALA, Silvio, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina (siglos XVI-XVIII)*, UNESCO y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos No. 13, México, 1982

-----, *La encomienda indiana*, Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas, Centro de Estudios Históricos, Sección Hispanoamericana, España, 1935

-----, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Tercera edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., Biblioteca Porrúa No. 50, México, 1988

ZEA, Leopoldo, *Regreso de las carabelas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de humanidades, Centro coordinador y difusor de estudios latinoamericanos, México, 1993

### Documentos

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas*, México, 1989

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Los pueblos de América Latina siguen sufriendo*, España, 1992

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México*, Avance de una investigación, México, 1994

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, *INI 40 años*, México, 1988

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Crítica jurídica*, Revista latinoamericana de política, filosofía y derecho No. 11, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992

### Diccionarios

*Diccionario de sociología*, Henry Pratt Fairchild, editor, Octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1980

*Marxismo y democracia, Enciclopedia de conceptos básicos, Sociología 2*, Colaboración internacional dirigida por C. D. Kering, Ediciones Rioduero, España, 1973

### Legislación

Cámara de Diputados, versiones estenográficas de las sesiones del 13 de diciembre de 1990, 2 de julio de 1991 y 3 de julio de 1991

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994

Decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario oficial de la federación*, 28 de enero de 1992

Decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el gobierno

federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista, *Diario oficial de la federación*, 10 de junio de 1986

*Diario de los debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión pública ordinaria celebrada el 19 de diciembre de 1991

-----, Sesión pública ordinaria celebrada el 20 de diciembre de 1991

Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, *Diario oficial de la federación* del 4 de diciembre de 1948

Poder Ejecutivo Federal, Proyecto de decreto que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos