

319  
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**TRABAJO DE TESIS**

**" LA VIABILIDAD DEL DERECHO DE AUTONOMÍA EN LAS  
COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO "**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA**

**ROBERTO GERARDO SERVÍN MAYÉN  
NÚM. CTA: 9157834-5**

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA**

**Acatlán, Estado de México, 1998.**

**TESIS CON  
FALLA DE CENEN**

265926



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.

## **AGRADECIMIENTOS:**

**En primer lugar agradezco a DIOS, por haberme dado la oportunidad de vivir y haber hecho posible esta meta que ahora se cumple, en una hermosa realidad.**

**Dedico esta tesis a la gente que más amo, aquellos que estuvieron conmigo en las buenas y en las malas, a quienes les debo lo que soy, que me enseñaron a crecer, sin complejos, a Ustedes que han estado preocupándose por mí en todo momento, y que siempre me tendieron la mano y me levantaron e impulsaron a seguir adelante; Ustedes mi familia que son parte de este logro y de otros más para Ustedes este trabajo.**

**A mi madre PAULA SERVÍN MAYÉN: Por que gracias a su humanidad, valor e inteligencia supo guiarme por el camino del bien.**

**A mis hermanas: BEATRIZ Y GUILLERMINA, con quienes tengo una deuda permanente, ambas me enseñaron la importancia de vivir. ¡Siempre estaré orgulloso de ser su hermano!**

**A mis hermanos : ALEJANDRO DANIEL, DAVID, RUBÉN y VÍCTOR.**

**A mis sobrinas: YESSICA LETICIA, DENISSE AMÉRICA y REBECA JAQUELINE.**

**A mis cuñadas: LETICIA JIMÉNEZ y CRISTINA ARRIAGA.**

**A mi cuñado: PEDRO CAMBRAY FERNÁNDEZ**

**A la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO "CAMPUS ACATLÁN": Por la formación académica que me brindó.**

**Al Lic. EMIR SÁNCHEZ ZURITA, por la confianza que me brindo, por sus consejos y por mejorar el contenido y el estilo de este trabajo de tesis.**

**A mis Sinodales por enseñarme la importancia de la claridad, por los valores con que dignifican y enaltecen la profesión:**

**Lic. EMIR SÁNCHEZ ZURITA**

**Lic. MAGDALENA HERNÁNDEZ VALENCIA**

**Lic. LUIS MANJARREZ GIL**

**Lic. LUCIANO AGUIRRE GÓMEZ**

**Lic. JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO**

**A todos mis Profesores: Que contribuyeron a mi formación profesional, por su tiempo dedicado a brindarme sus conocimientos.**

**A mis amigos: ARTURO JIMÉNEZ, GERMÁN CAMACHO VILLA, MAURICIO PAZARÁN, CLAUDIA ANGÉLICA YAÑEZ, SAÚL DAZA, FÁTIMA PAREDES, CARLOS MARIANO, A LA FAMILIA LEYVA SÁNCHEZ, ALMA JULIETA MÉNDEZ, Profesora. LOURDES GUILLÉN ABASOLO y al Lic. GERARDO FELIPE LAVEAGA RENDÓN a todos Ustedes por su apoyo desinteresado.**

**A mis compañeros de Radio Educación XEEP, Frecuencia, 1060 AM**

**Al Director de Radio Educación : Lic. LUIS ERNESTO PÍO OROZCO, por permitirme ser su amigo.**

**Con especial agradecimiento a la Sra. LIDIA CONTRERAS, HUGO BAUTISTA y GUILLERMINA SERVÍN, quienes con mucho interés y paciencia mecanografiaron una y otra vez el presente trabajo.**

**Asi mismo, pido perdón a la UNAM. "CAMPUS ACATLÁN" por haber alterado el orden y la disciplina que como universitario estoy obligado a guardar, pero sólo los que se reservan del mundo un rincón tranquilo no tienen problema.**

**Que DIOS bendiga a DIOS**

"En este libro casi nada es propio:  
Con ajenos pensadores pienso y vibro,  
Y así, por no ser mío, y por acopio  
de tantas excelsias que en él  
copio ¡este libro es quizá mi mejor libro!"

Amado Nervo

1870 - 1919.

# LA VIABILIDAD DEL DERECHO DE AUTONOMÍA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO

#### I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1	En la Colonia	1
1.2	En la Independencia	19
1.3	En la Reforma	20
1.4	En la Revolución Mexicana	21
1.5	En el México Contemporáneo	23

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### II. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA

2.1	El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal de 1995-2000	27
2.1.1	El Instituto Nacional Indigenista	29
2.2	Definición de Comunidad Indígena	32
2.2.1	La Costumbre Jurídica Indígena y la Legislación Nacional	37

## CAPÍTULO TERCERO

III.	TRATADOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES	
3.1	Convenio sobre Poblaciones indígenas y tribales 1957	51
3.2	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo	53
3.3	Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	56
3.4.	Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo en América Latina	57

## CAPÍTULO CUARTO

IV.	ANÁLISIS JURÍDICO AL DERECHO DE AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS	
4.1	Libre Determinación en el marco de la Constitución Mexicana	61
4.2	Concepto de Autonomía	65
4.3	Las Autonomías	68
4.4	Comentarios sobre el Artículo 4o. Constitucional, párrafo primero.	73
4.5	Los Acuerdos de San Andrés	75
4.6	Diferentes posiciones respecto del problema	85
4.7	El Reconocimiento Federal de el Derecho de Autonomía	88
	CONCLUSIONES	91
	BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo el lograr un análisis jurídico sobre el Derecho de Autonomía de las Comunidades Indígenas en México, con fundamento en el artículo 4o. párrafo I; haciendo algunas reflexiones sobre el carácter de propuesta de modificaciones constitucionales en materia indígena plasmadas en el proyecto de iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), para lograr el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas en nuestro país.

Las reformas constitucionales, especialmente en el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas, representan la oportunidad histórica de superar, en el marco jurídico-político nacional, el modelo de la nación excluyente que se desarrolló en nuestro país desde el siglo XIX.

Hace apenas algunos años, la lucha por la autonomía, de los indígenas en nuestro país, nos era totalmente ajena y distante; nos asumíamos como un pueblo mestizo con una cultura nacional integradora que nos daba identidad; asimismo, no se había considerado a los indios como integrantes de grupos sociales delimitados -las comunidades indígenas- y su problemática se decía que no era racial ni económica, sino fundamentalmente cultural; los criterios afortunadamente han empezado a cambiar para ello han influido entre otras cosas, la posición de los propios indígenas; ahora ellos cuestionan los fundamentos integracionistas de las políticas indigenistas; han empezado a exigir espacios políticos, participación en los planes de su propio desarrollo y en la dirección de las instituciones indigenistas, la propia política del estado ha mejorado algunos conceptos que la sustentan aunque fuese tardíamente, en la parte social de la ley suprema.

Lo anterior se puso de manifiesto en 1994. Los sucesos de Chiapas fueron mucho más lejos que la reforma Constitucional de 1991, ya que no evitó las explosiones indígenas y no influyó en la creación del nuevo derecho que alborea.



Por lo expuesto anteriormente, considero que es viable el reconocimiento de la autonomías de los pueblos indígenas, y para motivar tal argumento en el presente trabajo se analiza el ámbito de aplicación de las futuras normas: sujetos y contenido, y la materia preferente de los derechos indígenas (las reivindicaciones indígenas); es decir, ¿Cuál es este "pueblo", que sería el sujeto del derecho de autodeterminación?

De tal forma se concluye que el Derecho de Autonomía no es secesión, sino que es el ejercicio de la libre determinación en el seno del Estado mexicano, aceptando formar parte de un Estado Soberano, determinando las facultades, funciones y ámbitos en que se van a ejercer los derechos de los pueblos indígenas.

Por lo tanto, no puede haber Autonomía si no es pactada, negociando con el Estado mexicano; por lo que desde mi punto de vista la reforma constitucional en materia indígena es posible y necesaria, si hay voluntad política para optar por los caminos de la negociación.

Con la inclusión de su autonomía, los indios podrán recobrar sus tierras o disponer de las que necesitan para vivir y, con ellas, su libertad como pueblos diferentes, y que es lo que se propone en el criterio esencial del presente trabajo de tesis, el cual posiblemente no reuna los requisitos de exigencia particulares, y en razón de ello solicito de este H. Jurado su comprensión y benevolencia al calificarlo, desde luego considerando la intención al pretender y tratar de elaborar un criterio imparcial sobre la realidad política, jurídica y social de la cual padecen los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país.

## CAPITULO PRIMERO

### I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### 1.1. EN LA COLONIA

**Condición Jurídica del Indio.-** En el tiempo que va de las primeras imposiciones de Colón a la declaración de la Coruña en 1520, que establece la condición de hombres libres de los indios, nacieron y se desarrollaron diversas instituciones impuestas en el Nuevo Mundo como el repartimiento forzoso, las congregaciones, pero la que sería punta de lanza de aquellas, en los primeros siglos de la colonia es: La encomienda.

El problema tiene su origen cuando Colón llegó a la Española en su segundo viaje en 1493.(1) A partir de ésta fecha se desarrollo una verdadera lucha por la sobrevivencia ya que los colonizadores eran muchos y la comida era escasa. Los colonos que traían una mentalidad de estar en el paraíso no les importaba trabajar, y los víveres que traían resultaron insuficientes por lo que exigieron que los aborígenes los abastecieran. Al principio los indios mantuvieron a los colonos, pero como los colonos consumían más de lo que las comunidades producían terminaron por rebelarse; lo cual provoca que los colonos se dedican a robar a las comunidades indígenas con la consecuencia de derramamiento de sangre. En 1495 Colón prohíbe las expediciones de pillaje, pero impone a los indios la obligación de tributar para el rey y los colonizadores, sin entrar en consideración respecto de su condición legal.

Tal prohibición fue una bendición para los colonos, por que la única condición que pusieron los conquistadores para someterse fue la de recibir tierras y los servicios de los indios que vivían ahí, de tal forma que la explotación de los aborígenes se llevó a cabo indiscriminadamente.

A pesar de que tal práctica no tenía la confirmación y autorización de la Corona.

"... una pequeña cantidad de oro o algodón cuatro veces al año. Si no podían pagar, se les permitía cambiarlo por cierta cantidad de trabajo." (2)

La Bula papal de 1493 otorgó a los reyes de Castilla el dominio sobre las Indias, imponiendo una obligación suprema:

"diseminar el evangelio y atraer a los paganos a la Iglesia de Cristo". (3)

En 1502 la Corona ordena, al gobernador Nicolas de Ovando, de mantener a los indios en libertad y hacerles saber a los "jefes nativos" que ellos y su gente estaban bajo la protección especial de la Corona.

Este primer documento que se refiere a la condición jurídica de los nativos o naturales sería de allí en adelante la postura "paternalista" de la corona, en el se establecía que procurara que los indios se contrataran voluntariamente para los diversos trabajos. Pero tales órdenes resultaron desastrosas.

En pocos meses el gobernador Ovando informo a España que tales órdenes no eran posibles debido a que los indios rehuían cualquier trato con los españoles, y el único efecto era la caída del tributo, la falta de trabajo, y la incapacidad para llevar a cabo la obra de conversión al cristianismo; por lo que la Corona decide que:

"Los nativos deberían de trabajar, en construcciones, granjas y minas, pero con moderación y por un salario razonable, se les debía proporcionar escuela y un sacerdote misionero". (4)

De esta manera la Corona legaliza el trabajo forzado de los indios libres pero intentaban, al mismo tiempo, protegerlos de una explotación sin control:

Sin embargo, lo que le interesaba más a la Corona era la obtención del tributo, como fuente de ingreso fiscal, hacer préstamos forzosos a los colonos y la adquisición de la plata necesaria, para el financiamiento de los exorbitantes gastos que imponía el imperio de Castilla.

Así, durante el periodo de la conquista, la Corona impuso directamente impuestos sobre el pillaje y el botín. Otorgó a los descubridores y nuevos pobladores el privilegio de que pudieran, durante dos años, ser los únicos a "rescatar" con los indios. Para ello debían pagar un impuesto: diezmo un centavo al principio, quinto más tarde. (5)

Las principales imposiciones de la Corona eran los derechos sobre los metales preciosos; para lo cual era necesario establecer las aldeas indias tan cerca de las minas como fuera posible, la venta regular de cargos y oficios públicos, puestos en subasta.

Esta fue la primera encomienda autorizada por la Corona: convirtiéndose así, según palabras del maestro Enrique Semo, "en la relación económica principal entre los trabajadores indígenas y los nuevos señores". (6)

La encomienda constituye una gratificación oficial de comunidades indígenas, a un colonizador predilecto, convirtiéndose así en el principal medio de control privado de las poblaciones indígenas; el encomendero tiene obligaciones militares y de derecho público respecto a la Corona y, respecto a la Iglesia, asegurar la sumisión de los indígenas, regular su administración y convertirlos al cristianismo. (7)

Los encomenderos usaban a los indios donde fuera factible el aprovechamiento de su fuerza de trabajo, en la construcción, la agricultura, la minería, en el abastecimiento de todo lo que producía el país y en todos los servicios personales, a pesar de que las leyes y reglamentos del Consejo de Indias lo prohibían.

El maestro Enrique Semo, resume en 6 puntos la forma en que eran tratados los encomendados:

"1.- Insultos, golpes, torturas, privaciones de libertad y asesinato.

2.- Compra y venta o traspaso junto con las encomiendas.

3.- Alquiler a otros encomendaderos

4.- En momentos de premura, marca y venta de esclavos.

5.- Robo de mujeres

6.- Reducción a la condición de bestias de carga en marchas mortales."(8)

La encomienda, por estrategia política, no es una propiedad sino un usufructo. La Corona conserva la propiedad de la tierra y recursos naturales, los indios son libres, vasallos del rey pero no del encomendero.

La propiedad tradicional de los indios, fue considerada en el ámbito legal como concesiones de la Corona a las comunidades, lo mismo sucedió con la mano de obra indígena, la cual sólo podía obtenerse a través de las autoridades virreinales.

La Corona no dejó de defender a las comunidades indígenas, pero terminó cediendo a la presión de los colonizadores en la medida en que esta se traducía en ingresos fiscales y consolidación del poder real.

En la práctica, las órdenes reales, eran un mero gesto de buenas intenciones: " los salarios eran nominales y la instrucción se limitaba a un servicio de bautismo". (9)

En 1529, el consejo de Indias, que administraba las cosas de la Nueva España convocó a una conferencia de teólogos en Barcelona con el propósito expreso de oír su opinión acerca de los trabajos forzados de los Indios. Ahí se decía y se decidió " que los indios que no se resistieran no debían ser obligados a prestar servicios personales y que en general era ilegal repartirlos en encomiendas."(10)

En un inicio se otorgó la encomienda a una sola vida, es decir, se obligaba al pago de tributos a los indios, hasta la muerte de quien fuera su encomendero. Posteriormente se otorgó al encomendero el derecho por dos y hasta por tres generaciones; la encomienda no podía ser vendida ni traspasada.

Desde el principio, hubo dos tipos de indios, como consecuencia de su condición jurídica: los "Indios libres" eran los que se tenían en el régimen de la encomienda; y los "esclavos vasallos" que se negaban a someterse a los españoles, que supuestamente era capturados en una "guerra justa". (11)

Como se puede ver, el principal objeto de la explotación fue el indígena y su condición jurídica se resume en la de "súbditos miserables" de su majestad obligados a morir y a enriquecer a los colonizadores.

La corona preocupada por el descenso de la población indígena y la suerte de las comunidades, durante las primeras décadas, protegieron frecuentemente a los indios de los excesos de los colonos. Las reformas de 1542 (las Nuevas Leyes), tendientes a regular el trabajo forzado que derivaba en la esclavización de los indios, tuvieron resultados nulos o poco efecto en la práctica

En 1524 Cortés aseguraba al emperador que no sería necesaria la esclavización de los indios encomendados para los trabajos manuales de minas y plantaciones, gracias a que se podían utilizar, para tales menesteres, a los esclavos que existían en abundancia. (12)

Sin embargo, la legislación española presentaba varias formas legales para la obtención de esclavos entre los cuales los más importantes eran: "la guerra justa contra los infieles, el rescate de esclavos de dueños no cristianos que pasaban así a manos de señores capaces de convertirlos a la verdadera fe".(13)

Es del todo documentado y en ello coinciden los historiadores que la esclavitud fue uno de los medios determinantes del decrecimiento de la población indígena. La familia esclava no tiene ningún incentivo para reproducirse. Por lo que en los primeros años de la colonia se registraron

numerosos casos de grupos indígenas que tomaban medidas extremas para no tener hijos que serían esclavos a su vez. Las mujeres indias abandonaban a sus esposos para casarse con mestizos o españoles y evitar así que sus hijos quedaran sujetos al mal trato, al tributo y a los servicios forzados que pesaban sobre los indios. El aborto sistemático y el infanticidio, así como los suicidios en masa, fueron observados en diversas regiones: como, por ejemplo, en Michoacán y en Yucatán.

La esclavitud en las minas fue dramática. La mortandad infantil era alta, la tasa de nacimientos declino. Si los indios huían, de sus comunidades o del encomendero, a los montes y bosques, se les cazaba como esclavos fugitivos, (14) pues, como ya se señaló, estaba legalizado.

Las Casas calculaba que en la nueva España, en América Central y en Venezuela había más de 3 millones de esclavos indios. Motolinia en cambio reducía el número en la Nueva España entre 100 y 200 mil .

Ya en 1542 con las Leyes Nuevas se prohibía la esclavitud del indio y sólo se permitía rebajar a esa condición al negro, a los llamados indios bravos, que eran aquellos que aún no aceptaban someterse a los españoles, y aquellos individuos que cometieran delitos graves. (15)

Los religiosos hacían valer también su punto de vista., con Bartolomé de las Casas al frente, quien representaba el humanismo renacentista, junto con Vasco de Quiroga y como muchos obispos protectores de los indígenas, propugnaban por un mejor tratamiento de los indios de México. Siempre denunciaron el maltrato cruel y despiadado de los colonos hacia los indígenas; sostenían que el sistema de encomienda era un error y ayudaron a la elaboración de los conceptos sobre la defensa de los Derechos Indígenas. (16)

En el siglo XVII la Nueva España era un reino sometido, como otros muchos, a la monarquía católica de los Austria. El imperio sobre el que estos dominaban debía mantenerse en paz y en la obediencia a la iglesia romana y tributar los metales preciosos que sostenían al Estado Español.

Los asuntos coloniales eran tratados por el Consejo de Indias que regía desde la península sobre los representantes de la Corona en los

virreinos, capitanías y gobernaciones de América y Filipinas. Para tener un mayor control sobre sus posesiones la corona española, por medio de sus consejeros nombraba, para muchos de los puestos burocráticos coloniales, civiles y eclesiásticos, a personas nacidas en España. (17)

En este aparato estatal estaban incluidos tanto los cargos de la administración civil como los religiosos, pues la Iglesia fue una de las instituciones más importantes y poderosas durante los tres siglos en los que nuestro país se llamó Nueva España.

Guillermo Bonfil, historiador, sostiene que en la conquista el común denominador es la fuerza y la "religión fue su compañera inseparable... para someter a la población india bajo su control." Por lo cual, la conquista fue también una "conquista espiritual". Quedando como constancia de ese dominio: construcciones de edificios religiosos y monumentos, principalmente en los poblados indígenas. (18)

Al arribo de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversas etapas de evolución y desarrollo. (19)

Las civilizaciones más características que encontraron los españoles fueron: la Arcaica, la tolteca, la azteca, la purépecha o tarasca etcétera, por mencionar a las más sobresalientes y cuya ocupación principal era la agricultura sedentaria.

Por ejemplo, el pueblo azteca que sucumbió a la llegada de los españoles y defendió valientemente su territorio, estaba en todo su apogeo a principios del siglo XVI, ya había logrado conquistar a casi todas las tribus prehispánicas de quienes recibía vasallaje y tributo. Era una civilización preponderantemente guerrera, las comunidades que componían al pueblo azteca y pueblos sojuzgados vivían en constante recelo unas de otras, siempre preparadas para la guerra. Los elementos que permitían la autosuficiencia económica de la comunidad se basaba en la unión entre agricultura y artesanía soportada por la propiedad común de la tierra (20).

En la organización azteca la mayor parte de las tierras eran propiedad del Estado:



El calpulli eran tierras de propiedad comunal, pero ante todo una comunidad de personas que vivían juntas y podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o a una parte de ellos.

Estas tierras de propiedad común, no eran enajenables, estaban al servicio de sus miembros, el producto excedente adoptaba la forma de tributo; cuando alguien dejaba de trabajarla sin causa válida, se adjudicaba a otros miembros. Es decir, quien abandonaba el calpulli perdía todo derecho a la tierra y se convertía en ciudadano común, recibiendo el nombre de "macehualtin".

El sistema tributario azteca consistía, en que los bienes y productos que se exigían a cada pueblo sometido formaban parte de lo que se producía localmente antes de su conquista, por lo cual no se alteraba sus sistema de producción.

Para la elección del jefe del Calpulli, todos los miembros participaban, el puesto no era hereditario y éste era aprobado por el Estado azteca .

El Calpulli aseguraba también la unidad militar, puesto que cada comunidad estaba organizada con su propio capitán y bandera.

Los Calpulli aztecas también tributaban. Los miembros de la clase dominante azteca vivía afuera del calpulli, estaban exentos del tributo.

En el sistema social azteca, la explotación estaba fundamentada en la dominación generalizada de las comunidades o esclavización generalizada , por el Estado azteca y sus representantes militares, burócratas y religiosos.

El sistema del imperio azteca estaba basado en el tributo de innumerables pueblos, sojuzgados, autónomos en su régimen interno pero obligados al poder central azteca. (21)

Con base en esa estructura prehispánica , los colonizadores cimientan su dominio, primero, para explotar a los indios y esclavizarlos, como ya se ha expuesto, y segundo, por parte de la Corona que enterada de la capacidad organizativa de los aborígenes y la forma de su sistema tributario, sujetos al poderío azteca, se coloca en la cúspide de la pirámide social.

La abolición legal y definitiva de la encomienda se da en 1721, cuando pasa a manos y control de la corona, favoreciendo a españoles terratenientes que no eran encomenderos y que necesitaban también de la mano de obra indígena, terminando así con una figura la cual junto con otras que analizaremos cooperó para la formación de una nueva identidad y nuevas formas de solidaridad en torno a nuevos valores, impuestos, y aprendidos para sobrevivir en un proceso largo y penoso.

Por último conviene mencionar, que estas comunidades sobrevivieron al impacto de la conquista, millones de sus integrantes murieron, sus filas fueron diezmadas por la guerra, las nuevas enfermedades y el trabajo forzado, pero no desaparecieron.

En el marco de la estructura tributaria de la Nueva España, la Corona establece una relación de explotación con las comunidades indígenas a través del sistema de **congregaciones**. Para lograrlo tomó características a fines del sistema tributario azteca y dividió a la sociedad en dos sectores:

La república de indios y la república de los españoles, medidas que tendían a diferenciar el estatus del indígena, acorralándolo en sus comunidades.

De tal suerte, que para los siglos XVI y XVII, las comunidades indígenas se encontraban en pleno aislamiento, comunidades completas, esparcidas en las serranías, huyendo del maltrato y del tributo, padeciendo además terribles epidemias que provocaron gran mortandad entre los indios, lo que dejaba inmensas extensiones de tierra sin cultivar.

Tal estado de cosas iban en contra de la política de la Corona y en detrimento de la economía de los colonizadores, por lo que estudiaban la forma de recuperar esa mano de obra. De esta manera se pone en práctica la política de **congregaciones o reducciones** para reunir los restos de la población indígena consistente en la creación de nuevos pueblos o cambios obligados de algunos pueblos ya establecidos y de paso poblar al norte de la Nueva España.

Dicha política dejaba satisfechos a los religiosos, colonizadores, y a la misma Corona, toda vez que permitía controlar tributos y evangelizar en poblados accesibles.

La corona ordenaba, por medio de una cédula, que las congregaciones se realizaran sin violentar a los indios. Se ordenaba que los españoles no se hicieran de las tierras de las cuales eran quitados los indios.

La maestra Alejandra Moreno Toscano, manifiesta que los abusos más violentos y dramáticos de las comunidades suceden, precisamente con la política de congregaciones, aumentando la mortandad, produciendo efectos psicológicos entre los indios y muchos de ellos abandonarán las congregaciones, para volver a su lugar de origen.

"Porque estos indios son imaginativos y al verse desarraigados se van a los montes y se mueren de puro pensar y tristeza". (22)

Para la realización de las reducciones se emplearon fondos de la hacienda real, primeramente se nombraron comisionarios para que buscaran los lugares y demarcaran los futuros pueblos, señalando el fondo legal: al rededor de 500 metros, a los cuatro vientos, contados a partir de la iglesia, las plazas y edificios públicos, además se les señalaba un ejido destinados a los pastos, bosques y aguas de propiedad comunal. Propios: terrenos cultivados colectivamente y cuyos productos se destinaban a las cajas de comunidad. Una vez trasladados y para evitar que abandonarán las reducciones se dispuso que se quemaran los pueblos viejos. (23)

No es exagerado sostener que los nuevos pueblos de indígenas eran cárceles sin barrotes, en donde quedan sometidos directamente al poder real, y como señala el historiador, Guillermo Bonfil Batalla, "Las reducciones, y los traslados masivos de la población colonizada alteran profundamente los hábitos de vida y trastocan el universo indio en forma muchas veces intolerable"; (24) tenían que empezar a vivir buscando una nueva identidad que finalmente encontrarían en la suma de dos culturas diferentes.

**El repartimiento** fue la única institución que garantizó el suministro de mano de obra indígena a los centros de trabajo debido a que la designación interna de los indios para el repartimiento seguía los lineamientos de su organización tradicional: racionado y rotatorio, supuestamente de utilidad pública y que afectaba tanto a los indios de encomienda como a los no encomendados, excepto a niños, viejos enfermos y privilegiados.

Los privilegiados eran el gobernador, cuya función principal era la de tesorero de la caja del pueblo, los regidores, los alcaldes y los alguaciles que los asistían. (25).

Las comunidades indígenas debían de proporcionar periódicamente un número determinado de trabajadores de acuerdo con las necesidades de la administración colonial. Para la regulación de reclutamiento y la distribución de la mano de obra se crearon algunas figuras y dieron otras funciones a las ya existentes.

Un repartimiento podía otorgarse sólo por orden expresa del virrey, la Audiencia o por el Juzgado de Indios. Ordenaba inspecciones para cerciorarse de la situación de las empresas que recibían indios en repartimiento o solicitaban remesas. (26)

Lo administraban los jueces repartidores, en colaboración con los indios o jefes principales y más tarde los corregidores y alcaldes mayores .

Los jueces repartidores proporcionaban la mano de obra solicitada por los diversos terratenientes españoles y era auxiliado por tenientes, alguaciles indios e interpretes, sus ingresos personales dependían del número de indios repartidos. Recibían un cuarto de real por cada indio entregado, si era para la agricultura, además medio real por fanega. Los repartidores de minas únicamente cobraban medio real por indio.

La obligación de los gobernadores y alcaldes indios era la de entregar la cuota de hombres que se les establecía . Las autoridades locales realizaban la selección interna, la cual variaba de cabecera a cabecera, en algunas las designaciones las hacía el alcalde indio, el gobernador o bien el tequitlalto, unos y otros según la comunidad llevaban los registros de control, e imponía las sanciones a los que se negaban a trabajar. Los alguaciles y en otros casos los tapixques son

mencionados como aquellos que reclutan y llevan a los indios al lugar del repartimiento, pero la responsabilidad máxima al incumplimiento de las cuotas recaía en el gobernador quien era sancionado con pena corporal.

En relación a lo anterior, el maestro Enrique Semo, "comenta que un buen abastecimiento de mano de obra, perfectamente seleccionado, "significaba el éxito o la ruina de una empresa", (27), por eso, algunas veces una misma persona se transformaba frecuentemente en empresario, funcionario, minero, terrateniente y obrajero.

Regularmente la cantidad de indios que se tomaban de un pueblo, de una comunidad, era entre 4 ó 5% para las minas, al 10% o más por conceptos agrícolas, existiendo la prohibición de utilizar a los indios fuera de tales propósitos económicos. Cada lunes partían los indios al trabajo obligatorio, con una jornada de cuatro a cinco días, el último día se les pagaba y por su cuenta realizaban el regreso a sus lugares de origen. (28)

El trabajador indio construye la ciudad, cultiva las haciendas, cuida al ganado, hace servicios domésticos (29), va al trabajo forzado de las minas, mueren en las guerras a nombre de sus amos o en las obras de drenaje para salvarlos de las inundaciones. Todo esto provoco que muchos indios huyeran de sus comunidades y buscarán sobrevivir como trabajadores, requerían mano de obra que "el repartimiento no alcanzaba a abastecer - escribe Guillermo Bonfil - sobre todo en la medida en que descendía violentamente la población. Los hacendados contrataban gañones y entraban en conflicto (y en arreglo) con los gobernadores indios y los corregidores y jueces de repartimiento españoles para que sus peones no fueran obligados a prestar servicios de trabajo en otro sitio... Los indios naborios, como los peones de las haciendas, pronto quedaron atados de por vida por deudas impagables de los prestamos que les hacían sus empleadores". (30)

Cabe aclarar que el repartimiento significo, el fin del trabajo tributario obligatorio, por el de trabajo obligatorio pagado que se suponía justo.

Procurando que tal sistema no alterara la actividad económica en la comunidad indígena; es pertinente señalar que el cuatequitl entre los indios no sólo era el trabajo forzoso, en beneficio de españoles, sino también aquellos trabajos en beneficio de la comunidad indígena.

Como hemos visto anteriormente, del nacimiento y evolución de la institución tenemos que a la prohibición de los servicios personales de las encomiendas surgió el repartimiento forzoso o cuatequitl para el trabajo en haciendas y minas, etc., prohibidos estos, la necesidad de mano de obra se cubrió mediante la "libre contratación", que desembocó finalmente en los obrajes y el peonaje lo que contribuyó sin duda alguna a la pérdida de tierras de las comunidades, la cual perdió su capacidad para mantener en su seno a todos los que nacían en ella; y la única alternativa real era el trabajo de haciendas y minas. En 1632, se prohibieron todos los repartimientos, aunque continuó hasta el siglo XIX en las minas.

El uso y tenencia de la tierra en los pueblos mesoamericanos fue objeto de especial atención para la Corona, pero sin duda alguna ésta fue mayor en el Valle de México: donde la base material de la civilización mesoamericana era principalmente la agricultura: maíz, frijol, calabazas, chiles, cacao, muchos frutos y granos, como productos principales.

Los diferentes tipos de tierras que se conocían al momento de la conquista española estaban en estrecha relación con la estratificación social, señalaremos en primer término aquella cuya producción estaba destinada a algún fin público, esto es, tierras cuyo producto cubría las necesidades del funcionario mientras ejercía un puesto público:

Tlatocatllal eran las tierras destinadas a cubrir los gastos del tlatoani, se destinaban también a cubrir gastos de gobierno, y así se podían emplear para pagar a los jueces y magistrados de los tribunales y en ese caso se denominaban tetlatemotlalli. (31)

"Otras tierras, productoras de tributos, se conocían según el uso a que se destinaban esos tributos." Estas eran denominadas Michimall, eran las tierras de conquista y se destinaba su producto para la guerra, Pedro Carrasco nos dice que estas tierras les pertenecía a los nobles, quienes

prestaban sus servicios a su señor o al rey en la guerra y en la administración. (32)

Dentro de un segundo grupo se encontrarían las tierras patrimoniales, eran las propiedades de los pipiltin, hijos de un Tlatoani, estas tierras se podían enajenar sólo entre sus iguales y se podían transmitir por herencia.

El tercer tipo de tierras eran aquellos de carácter comunal, eran las tierras del calpulli - Subdivisión política - administrativa de un poblado, estas tierras las tenían en posesión y uso los mécehuallis del mismo, los diversos, las tierras de los diversos calpultos formaban el Altepetlalli.(33)

De los anteriores tipos de propiedad, el que perduró en mayor grado durante la colonia fue la del calpulli, esto porque era una organización social compatible con la de los españoles, pues ubicados los calpultos dentro de las ciudades, pasaron a sus manos junto con aquellos destinados a sufragar los diferentes gastos y servicios, Por lo cual, se explica, el reconocimiento que hizo la colonia española sobre las tierras ocupadas por los aborígenes y que más tarde se esforzaron por proteger ordenando que los repartos y mercedes de tierras que se otorgaran a los colonos se hicieran "sin perjuicio de las tierras de los indios", de manera que se respetó la propiedad de las comunidades indígenas; pero lo que persistió fue el modelo de posesión y usufructo.

Lira y L. Muro, nos dicen que los indios desde un principio habían manifestado su voluntad de defender sus tierras por vías de hechos principalmente, pues aún cuando es cierto que la legislación las protegía, los trámites para lograrlo requerían un conocimiento más o menos amplio de las leyes. Las comunidades que consiguieron mercedes y algunos indios que consiguieron peonías, más o menos podían hacerlo por la vía legal, pero estos eran casos aislados; por lo general la defensa y oposición de los indios se manifestaba en forma violenta y siempre a nivel local, realizando actos que sólo agravaban su situación. (34)

Bajo esta óptica, el factor principal en la defensa de la propiedad indígena, no fueron las armas legales ni la política protectora de la corona, sino ellos mismos a través de su identidad social y cultural

proveniente de su antigua constitución; así en el largo proceso de tres siglos muchas étnias desaparecieron en las haciendas y minas que eran alternativas tan sólo para la sustitución biológica, pero no para el desarrollo y evolución de la comunidad, aún así algunas lograron conservarse reducidas a una extensión territorial mínima, en lo que fueron sus originales asientos o remontando a zonas inaccesibles, pero éstas aún tendrían que superar otras épocas más críticas, para mirar de frente a la historia. (35)

**La organización política** del México antiguo se fundamentaba en el "Calpulli". - barrio de gente conocida - (36), ésta era un agrupamiento social, con gobierno propio integrado por los ancianos del barrio, quienes ejercían funciones tributarias, políticas, religiosas, militares, etc..., auxiliados por un número determinado de colaboradores.

Como bien se ha visto, a la caída del pueblo azteca era necesario consolidar el dominio y control de amplias zonas, para la cual los conquistadores se valieron de algunas figuras de la organización política india, asimismo la figura media era por excelencia el "Tlatocayotl - Estado- presidido por un Tlatoani, al pueblo sede del gobierno del señorío, que era el asiento y habitual residencia del Tlatoani le denominaron cabecera y a los demás pueblos - calpullis o Tlaxicallis - ubicados dentro del territorio del señorío le designaron como sujetos, reconociendo siempre el poder real que ejercían los principales.

Según el historiador Pedro Carrasco, la figura del señorío sirvió de base para la primera forma de organización política colonial, la cabecera-tlatoani, cumpliendo con los fines de control de sus sujetos para la organización del cobro tributario . "Ya consumada la Conquista, los españoles pudieron pretender que restauraban los derechos de los señoríos antes conquistados... y lograron usar el estamento indígena dominante para un sistema de gobierno indirecto a través de los propios caciques indios." (37), de allí que los españoles ideasen contrarrestarlos una vez consolidada su posición sobre los amplios territorios.

El reconocimiento de cierto grupo de indígenas - principales y nobles - en el primer momento de consolidación es evidente, pues de otra manera los españoles difícilmente hubieran podido controlar a toda la masa india en breve plazo.



"Ciertamente que persistieron los caciques y los principales de muchas comunidades, convertidos en intermediarios del poder colonial, reconocidos como autoridades legítimas y con privilegios que muchos usaron en su propio beneficio y para su enriquecimiento personal... la tendencia a la igualdad social de los indios era inevitable dentro del orden colonial." (38)

Para 1532 se dispuso que en los pueblos de indios se eligieran alcaldes y regidores que administraran justicia como se hacía en las poblaciones de España; después de la fecha señalada se puede afirmar que existían cabildos indígenas al menos en las cabeceras del Valle de México, que eran también las que se asemejaban más a los cabildos de españoles. Estas figuras en su estructuración variaba de pueblo en pueblo, de cabecera a cabecera, se integraba más o menos de la siguiente manera: Gobernador, regidores y alguaciles y una serie de funcionarios tradicionales que los indios agregaban, algunos de ellos llegaron incluso a prevalecer sobre su nombre español, como el "topille" en lugar del alguacil.

La elección del Tlatocani.- Gobernador se hacía en la forma tradicional, a la muerte de éste se elegía otro de acuerdo a tal sistema y era ratificado por el corregidor o alcalde mayor o bien éste lo designaba.

La elección del cabildo adoptó varias formas, hubo variedad de procedimientos electorales, pero particularmente predominaron dos: La elección restringida y la ampliada:

A) La elección restringida se concedía a un determinado grupo, que podía estar conformado por los principales caciques o sea la nobleza india o bien los actuales funcionarios, junto con los ancianos del pueblo.

B) La segunda concedía el sufragio a todos los vecinos de la comunidad y fueron las menos comunes.

Rompiéndose así con el sistema de sucesión por linaje, por lo que siempre procuraron prolongar los términos de ejercicio de sus funcionarios y de conservar a sus tlatoques; pero no pudieron evitar ser desposeídos de su señorío quedando reducidos a simples macehuales y el cabildo suplantó el modelo de organización indígena.

Las elecciones se realizaban por decirlo así a la usanza tradicional, una vez realizada por unanimidad sobre los nuevos funcionarios se le comunicaba a la autoridad provisional, corregidor o alcalde mayor, éste les entregaba a los elegidos una insignia de mando, y los exhortaba al buen desempeño de sus funciones.

La insignia era un bastón más o menos elaborado de manufactura indígena, el cual se les daba a los gobernadores, alcaldes, regidores, etcétera, como nos lo narra el historiador Gonzalo Aguirre Beltrán (39); "para el indígena el bastón de mando no era solamente el símbolo de poder, sino el poder mismo. El bastón de mando era el que daba al gobernador o alcalde su facultad de regir y con ello su carácter de persona sagrada", el mandatario lo llevaba consigo a todos los actos; el bastón era entregado una vez terminado el plazo del mandato y con ello el hombre volvía a su calidad común.

Siguiendo con Gonzalo Aguirre Beltrán, las funciones de los integrantes de los cabildos de indios se encontraban distribuidos más o menos de la siguiente manera: Al gobernador le correspondía la presidencia del cabildo y realizaba funciones de gobernación y judiciales; a los alcaldes funciones judiciales, a los alguaciles funciones de policía: Los gobernadores y alcaldes constituían tribunales con jurisdicción local en asuntos civiles y penales.

Algunas de las obligaciones de los cabildos se cumplían a través de las cajas de comunidad, como nos dice Aguirre Beltrán, su finalidad sería dotar a los pueblos de fondos para gastos de la misma y "para ayudar a pagar la plata de los tributos". (40)

Los fondos eran destinados a cubrir gastos civiles y religiosos; dentro de los primeros se comprendían los salarios de los funcionarios indígenas, pleitos de la comunidad, por tierras principalmente y aquellos destinados especialmente al tiempo público. Las religiosas comprendían el sostenimiento del clero y del culto, este tipo de gastos abarcaba la mayor parte de los fondos de las cajas inclusive en algunas se gastaba a voluntad del clero. (41)

Fue política constante de la legislación indiana, mantener al propio indígena vinculado a la tierra, buscando con ello protegerle e

intentando con ello conducir una sana política en materia de tributos. Las nuevas leyes de (1542), significaron la ruptura de la relación individual entre indios encomendados y encomenderos que permitía la imposición del trabajo obligatorio.

En todas las capitulaciones, absoluta y terminantemente, se hace constar "que los indios eran personas libres" y vasallos de la corona y que no se les podía forzar a trabajar. Se prohibía todo esclavismo futuro o marcaje de indios, se ordenaba la liberación de indios esclavos, el repartimiento de tierras se haría sin agravio de los indios. Estos principios se consagran en la "Recopilación de las leyes de Indias" y se compone de nueve libros, de los cuales, el libro sexto, está especialmente dedicado a tratar los derechos, obligaciones, organización social y defensa de los indígenas de la Nueva España. (42)

Vistas las figuras a las que el indio estuvo sometido durante esta época, señaladas algunas regulaciones que en nuestro entender fueron muy importantes, revisemos en conjunto como fue posible que al paso de tres siglos se formarán pueblos cohesionados en torno a nuevos valores, combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, comunidades indígenas aisladas, con una nueva identidad cultural y nuevas formas de organización socioeconómica.

El Cabildo español es el nombre de una división territorial y administrativa: no fue jamás una entidad política, pero sirvió de base para estructurar a las desvinculadas comunidades, con su propio gobierno de indios, permitiendo cierta autonomía interna, debido a que el alcalde y gobernador fueron simples intermediarios de las autoridades de la Nueva España, para el control del tributo y de los reclutamientos en el trabajo obligatorio.

Pese a lo anterior, la obligación de tributar y participar en los trabajos rotatorios unificó a algunas etnias en torno a nuevas relaciones, valores y prácticas de solidaridad social, lo que les permite conservar en cierta medida su organización comunal respecto a la tierra y al trabajo. Otro aspecto importante de integración lo fue la religión cristiana, ésta en su penetración con los aborígenes y su fusión con la ya existente dio luz a tradiciones mágica religiosas que aún subsisten en la actualidad y que son fuertes elementos de cohesión.

Si la colonia estructuró a la comunidad indígena en tres siglos que abarcó, los periodos siguientes han significado el paulatino debilitamiento de ella, veamos en seguida su evolución hacia su extinción como forma de existencia social particular.

## 1.2. En la independencia.

La independencia de México se produce en un tiempo relativamente largo. La Nueva España intenta su emancipación de la Metrópoli, primero en 1808 de una manera más política que cruenta y después de 1810 a 1814, sin conseguirla, debido especialmente a la falta de un ejército. Es hasta el periodo de 1820-1821 que se consuma el movimiento emancipador.

La figura central del movimiento lo fue, sin duda, Miguel Hidalgo. Quien fundó el movimiento independentista; con una preocupación por legislar teniendo en cuenta a los indígenas con su decreto del 5 de diciembre de 1810, sobre "Restitución de tierra a los pueblos Indios", en donde ordena que se entreguen las tierras a los indígenas para su cultivo, pues a menudo a través de las comunidades se arrendaba la tierra, de este modo los naturales recibirían el aprovechamiento directo de la agricultura y las rentas por concepto de arrendamiento.

Por su parte, José María Morelos y Pavón acoge el ideal de justicia establecido por el primer jefe del ejército insurgente, para establecer la primera medida agraria. En su obra "Sentimientos de la Nación" expuso que todos los americanos eran iguales, ordenaba abolir la esclavitud a fin de que se respetara la personalidad de los indios y se les permitiera gozar, a ellos mismos, de las rentas de sus tierras, da por vez primera, participación ciudadana a los indígenas y por último, abolió el tributo que pagaban los indios.

Consumada la independencia no se puede afirmar que haya existido una política que en el concepto actual pudiéramos definir como indigenista, sino una política general para integrar y uniformar los diferentes estatus sociales, la cual al llevarse a la práctica trajo como consecuencia lógica el debilitamiento de las instituciones de las

comunidades indígenas estructuradas en la colonia; hubo también una retórica indigenista que exaltaba el pasado de las antiguas culturas que se habían manifestado desde los años de lucha.

La oligarquía triunfante no reconoce a las antiguas repúblicas de indios como naciones, también independientes; por el interés de controlar las enormes extensiones de tierra que poseían, más bien buscan, a través de una política general, integrar a los indios al progreso del Estado Nacional como individuos negando la composición pluriétnica de la nación. Los pueblos que no se doblegaban eran sometidos por la fuerza de las armas y en efecto, los resultados inmediatos no pudieron haber sido más fatales, pérdida de su tierra, desmoronamiento de sus estructuras internas y marginación.

La independencia los libera del yugo español y les da libertades individuales, con lo que se inicia un proceso de disociación de sus comunidades.

Los indios eran ciudadanos, como lo establecía la Carta Magna de 1824, pero se hallaban peor que en la colonia: los fondos de sus comunidades que aún permanecían fueron destinados a fines que no eran los suyos ocasionándoles más sufrimiento y soledad.

### 1.3. EN LA REFORMA

Las ideas liberales manifestadas desde los primeros años de vida independiente se consolidaron finalmente con el tiempo de la Revolución de Ayutla.

Para lograr el objetivo principal de su política agraria consistente en la formación de la pequeña propiedad, se propusieron desamortizar el sistema de tenencia comunal de los indios sobre la tierra, el cual era considerado como una forma atrasada de propiedad, y además de que contradecía principios fundamentales del liberalismo.

La Ley de desamortización de bienes eclesiásticos y comunales, promulgada por Comonfort en 1856, era el conducto para movilizar los bienes de manos muertas y de paso privar al clero de su poder.

Esta ley provocó además la desamortización de las tierras de los pueblos indios y de los bienes del ayuntamiento, estableció el reparto de las tierras comunales en forma de propiedad individual, lo cual una vez más fue aprovechado por los latifundistas para despojar de las tierras a las comunidades indígenas y estas no tuvieron los medios legales para defenderse, porque se les desconoció su personalidad jurídica.

Los reformistas, en su afán de impulsar nuevas instituciones y terminar con las heredadas de la colonia, actuaron en contra de las comunidades indígenas, las limitaron, las expropiaron y las desconocieron en la formación del Estado Nacional. Al respecto, el maestro, Tena Ramírez comenta lo siguiente:

“Los Indígenas expropiados de sus terrenos comunales, de los que eran legítimos e inmemorables propietarios se convirtieron de pronto en peones, laborando al servicio de los terratenientes que al amparo de una ley despiadada habían adquirido los terrenos a precios irrisorios”. (43)

#### 1.4. EN LA REVOLUCIÓN

A Francisco I. Madero se le ha llamado el Apóstol de la democracia, ya que enarbó la bandera revolucionaria contra la dictadura Porfiriana.

Madero, en el plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, incitó al pueblo a la revolución armada. En ese documento establecía un principio supremo de Democracia con el “Sufragio Efectivo. No Reelección”, como lema revolucionario; así como una distribución equitativa de la tierra para sus antiguos poseedores.

El artículo más importante lo constituye, sin duda alguna, el tercero, el cual estableció la restitución de tierras a los campesinos de ellas

desposeídos, sujetaba a revisión las resoluciones y los fallos emitidos por los tribunales de toda la República, así como los acuerdos de la secretaría de fomento, relativo a la aplicación de tierras baldías, con lo que logró el apoyo de ese contingente para la lucha armada que se iniciaba. (44)

El 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata, proclamó el Plan de Ayala el cual iría todavía más lejos en su deseo de reivindicar al indio, en su artículo sexto se lee:

"Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal entraran en posesión de esos inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos". (45)

La reivindicación del indio y del campesinado, considerada como un derecho a la tierra, se manifiesta tanto en el decreto del 12 de diciembre de 1914, que ampliaba el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, lo mismo en la ley agraria villista del 24 de mayo de 1915, pero en cuanto a la restitución de las tierras a las comunidades indígenas se expresa nítidamente en la ley agraria del 6 de enero de 1915, expedida por el primer jefe constitucionalista Venustiano Carranza, la que en sus considerandos decía:

"Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el Estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores a vivido y vive todavía, que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia..." (46)

La Constitución de 1917 y la legislación agraria posterior recogen estos principios, y , parecería que el aspecto económico dela problemática india estaba resuelto, pues estaban establecidos ya los causes legales para ello. La Constitución estableció también el ayuntamiento libre, figura que entró en pugna con la organización tradicional de las comunidades indígenas, pues era una forma de gobierno desconocida, contraría totalmente a la expresión más genuina de su vida comunitaria; sus conceptos de poder y autoridad, la descentralización en su estructura interna no se hizo esperar.

La idea general de incorporal al indio a la gran sociedad es tomado por el Estado, creando en 1921 el Departamento de Educación y Cultura Indígena, la Procuraduría de Pueblos, cuyo cometido específico sería el de patrocinar en cuestiones agrarias a las comunidades indígenas, y se fundo la Casa del Estudiante Indígena en 1936 .

Con la Revolución los problemas de los indígenas no se solucionaron a pesar de que aportaron contingentes importantes para la lucha, nada habían tenido de positivo, pues en efecto, ellos no habían reivindicado su tierra y si en cambio habían sido perjudicadas. De nuevo los indios no tienen cabida en el modelo de nación, excluyendo, con tal política, cualquier reconocimiento de las costumbres jurídicas indígenas.

### 1.5. EN EL MÉXICO MODERNO

En abril de 1940 el presidente Cárdenas patrocinó, en la ciudad de Pátzcuaro, la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, en el cual se acordaron los principios y lineamientos generales que habían de orientar las políticas indigenistas en los diferentes países hispanoamericanos. Las liberaciones giraron en torno a la mejor manera de lograr la incorporación del indígena a sus respectivas sociedades dominantes. (47)

En el periodo de 1930 a 1970, la práctica de la política indigenista en México se concentra en la integración de las comunidades a través de planos y programas de desarrollo económico y social, tales como fomento agropecuario, de servicios, educación, salud e infraestructura



en general. Tales objetivos no se cumplieron ya que se burocrataron y se alejaron de los principios fundamentales que inspiraron su creación. (48)

Y ya en plena crisis económica de los ochenta, el constante empobrecimiento en todos los órdenes de la vida indígena, el gobierno trató de aliviar la situación con mayores recursos asistencialistas, dádivas y programas fuera del control de las comunidades indígenas.

En los años noventa, el cuestionado gobierno de Salinas logró entre otras cosas, el estallamiento de la crisis social de México y la contra reforma del artículo 27 constitucional, abriendo la puerta a la privatización de las tierras ejidales y comunales.

En marzo de 1992 se realizó la primera gran marcha indígena desde Palenque, Chiapas, hasta la ciudad de México, con las consignas sociales de defensa de los derechos humanos, cese a la represión y respeto a las autoridades propias.

En Jalisco, Oaxaca y la Ciudad de México se realizaron foros sobre la realidad indígena, negra y popular donde participaron representantes de pueblos indígenas de diferentes países.

Es entonces que el movimiento indígena nacional resurge nuevamente con fuerza para reclamar lo que le ha sido arrebatado sin razón y sin justicia.

## NOTAS

1. C.H., Haring, *El imperio español en América*, Ed. Alianza editorial mexicana, 1990, pp. 61.
2. *Ídem*, pp. 62.
3. *Ídem*, p.63. Para mayor abundamiento al respecto véase Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. T. II, de. Porrúa, Méx. 1984.
4. *Ídem*.
5. Toscano Moreno, Alejandra *El Siglo de la Conquista*, en *Historia General de México*, T.I, Ed. COLMEX, pág. 347.
6. Semo, Enrique, *México, Un pueblo en la historia*, ed. Nueva Imagen, U.A.P., México, pág. 264.
7. Lira Andrés y Muro Luis, "El siglo de la integración": *Historia General de México*, T.I., Ed. COLMEX . pp 424-430.
8. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, Ed. Era-SEP, Méx. 1987, pp 208y 209.
9. *Ídem*. p. 68.
10. Semo, Enrique, *México, Un pueblo en la historia*, Op.Cit. pág. 70.
11. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, Op.Cit. pág. 190.
12. *Ídem*. p. 190
14. Estos últimos comentarios sobre la esclavitud fueron tomados de Semo, Enrique, *Ídem*. pág. 32, 190-197.
15. Las nuevas leyes fueron emitidas el 20 de noviembre de 1542, como resultado de una visita del Consejo de Indias a su administración de parte de la Corona . C.H., Haring, Op Cit, pág. 79.

16. Semo, Enrique, México, *Un pueblo en la historia* Op.Cit. pág. 97.
17. *Ídem.* pág. 231.
18. *Ídem.*
19. Batalla, Bonfil, Guillermo. *México profundo: Una civilización negada*, de. CNCA/Grijalbo, Méx., 1996. pp. 30-32.
20. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, Op.C it. pp 20-21.
21. Batalla, Bonfil, Guillermo. Op.Cit. pp 114-115.
22. *Ídem.*, pp. 115-118.
23. Toscano Moreno, Alejandra, "El Siglo de la Conquista" Op.Cit. pág. 351
24. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, Op.Cit. pp 70,71 y 188.
25. Batalla, Bonfil, Guillermo. Op.Cit. pág. 128.
26. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, Op.Cit. pp 222 y 224.
27. *Ídem.*, pp. 194-195.
28. *Ibíd.*
29. Lira Andrés y Muro Luis, "El siglo de la integración". Op.Cit. pp 427-425.
30. *Ibíd.*
31. Batalla, Bonfil, Guillermo. Op.Cit. pág. 140.
32. Semo, Enrique, México, *Un pueblo en la historia* Op.Cit. pág. 157.

33. Carrasco, Pedro. *Historia General de México*; T I Ed. COLMEX, pág. 225.
34. *Ibíd.* pág. 223
35. Lira Andrés y Muro Luis, "El siglo de la integración". *Op.Cit.* pp 431 y 432.
36. Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, *Op.Cit.* pp. 77 - 83.
37. Carrasco, Pedro. *Historia General de México*, *Op.Cit.* pp 205,206.
38. *Ibíd.* pág. 223
39. Bornemann Menegus, Margarita, *Del señorío indígena a la República de los indios*, Ed.. CNCA, pp. 73-100.
40. Belfran Aguirre, Gonzalo. *Formas de gobierno indígenas*, Ed. INI, Méx. 1990. pág. 32
41. Ídem. Pág. 37-38
- 42.- *Ibíd.* pág. 41
43. Semo, Enrique, México, *Un pueblo en la historia* *Op.Cit.* pp. 236 y 237.
44. Tena Ramírez, Felipe. *Vasco de Quiroga*, ed. Porrúa, Méx., 1990. pág. 163
45. Cordova, Arnoldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. Era, 1989, pp. 108 , 122 y 428.
46. Cordova, Arnoldo. *La ideología de la Revolución Mexicana* *Op.Cit.* pp. 436. Para mayor abundamiento, véase Womack, Jr. *Jhon. Zapata y la Revolución Mexicana*, Ed. SEP, Méx., pp. 1-8 y 387.
47. Cordova, Arnoldo. *La ideología de la Revolución Mexicana* *Op.Cit.* pág. 453.

48. Fuente, Julio. *Educación Antropológica y Desarrollo de la Comunidad*, Ed. INI/CNCA., pp. 96 y 97.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### II. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA

El 6 de junio de 1990, mediante decreto presidencial nace la Comisión Nacional de Derechos Humanos, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. (1)

La citada Comisión fue elevada a rango constitucional mediante una adición del apartado B del artículo 102 constitucional, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. (2)

Este organismo goza de competencia en todo el territorio nacional para conocer quejas relacionadas con presuntas violaciones de los derechos humanos cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Esta Comisión se compone de manera plural con presencia de la sociedad civil, está integrada por un presidente, un consejero (formado por 10 mexicanos representantes de la sociedad civil), un técnico, una secretaria ejecutiva y un visitador.

Esta Comisión es responsable de responder y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos humanos, procurando los medios necesarios para atender la garantía y salvaguardar los mismos tanto para los mexicanos como para los extranjeros estando en territorio nacional.

De modo específico se señaló que la Comisión se haría cargo de la elaboración y ejecución de los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.

En este contexto social y desde su creación se preocupó en vigilar y promover los derechos y libertades básicas de las comunidades y grupos indígenas. Para tal fin se creó el "Programa de Asuntos

Indígenas" (3), dependiente de la Segunda Visitaduría. Atiende a todos los grupos indígenas del país y opera en todos los Estados de la República en colaboración con otras instituciones como son: El Instituto Nacional Indigenista y Organismos no gubernamentales.

Este programa de Asuntos indígenas tiene como objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de personas indígenas, a través de "Brigadas de Visitadores" quienes recaban las quejas y sus correspondientes medios de prueba como, documentos, expedientes, acuerdos, etc., en las diversas comunidades. Además se busca lograr una pronta conciliación con las autoridades; así como proporcionar asesoría jurídica a todas y cada una de las comunidades indígenas que, "por sus condiciones particulares de vida, es uno de los grupos más vulnerables a la violación de Derechos Humanos". Considerado así por el propio programa (4)

Competencia. La Comisión Nacional sólo puede intervenir cuando se trata de quejas contra autoridades o servidores públicos federales (menos del Poder Judicial), como jueces, magistrados o ministros que violen Derechos Humanos o cuando permitan que los particulares cometan ilícitos contra alguna persona o grupo de personas.

Cuando en un mismo hecho participen, directa o indirectamente, autoridades o servidores públicos federales y estatales o municipales, la Comisión Nacional es competente.

Cuando se presente ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas y sea evidente que han sido violados repetidamente, la Comisión Nacional atenderá dichas quejas; de manera individual o como grupo.

La Comisión Nacional no puede intervenir en asuntos laborales ni electorales, por que para el primero ya existen órganos especializados como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y en el segundo caso, por lo mismo que en lo laboral pero además porque una de sus principales características es ser apartidista.

No puede dictar una sentencia ni decidir quién es culpable o inocente; es decir no puede intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.

No tiene poder jurídico real como el Poder Judicial sino que emite recomendaciones a las diferentes autoridades y servidores públicos de carácter federal, relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, podemos considerar, como órganos tutelares de los Derechos Humanos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el juicio constitucional o garantías, pero la única especializada es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, todo lo anterior es reflejo de una gran desigualdad social, económica, política y cultural en que viven la mayor parte de la población indígena, y la difícil situación en la que viven millones de mexicanos, y la importancia que significa encontrar alternativas verdaderas para el desarrollo de las comunidades y pueblos, tanto para los indígenas que permanecen en sus regiones de origen, como para aquellos que han emigrado en busca de una nueva forma de vida.

## 2.1. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal 1995-2000

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Federal de la República y en observancia a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal elaboró y presentó el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". Los grandes retos del Plan están a la vista: El abatimiento de la pobreza y de la pobreza extrema, el reparto justo y equitativo del ingreso y la riqueza; la verdadera justicia, en lo formal y en lo social; además comprende lineamientos claros para la formulación de programas que den atención a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven en la tercera edad. ( 5 )

En tal sentido, pretende dar prioridad a las familias en condiciones de pobreza extrema y, dentro de éstas, a los grupos indígenas. En forma especial se contemplan las regiones de la montaña y Costa Chica en Guerrero; la Tarahumara en Chihuahua; la Huasteca en la confluencia



de las Entidades Federativas de Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz; las regiones mixteca y mazateca de Oaxaca, y también las sierras negras y norte en el Estado de Puebla.

En materia de impartición de justicia y protección de los Derechos Humanos el Plan dispone que para la igualdad formal ante la ley se traduzca en igualdad ante la justicia para todos, se debe mejorar especialmente el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración y administración de justicia considerando su identidad cultural para que no sufra menoscabo en la aplicación de la Ley.

Impulsar el acceso igualitario a la justicia por parte de los pueblos indígenas, implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a Derechos, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas. Termina diciendo: " A parte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una, mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen. Deberán diseñar estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, ante y, a través del sistema de administración de justicia" ( 6 ).

### 2.1.1 Instituto Nacional Indigenista

El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado el 4 de diciembre de 1948, por decreto legislativo, del mismo mes y año. Dicho Instituto nace como un organismo público descentralizado del gobierno federal, encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas, su planta directiva se integra de un Consejo del Instituto, un Director, un Subdirector y Secretarios Técnicos y 96 Directores de Centros Coordinadores Indigenistas, cuyas actividades son coordinadas por 21 Delegaciones Estatales y 12 Subdelegaciones.

Los Centros Coordinadores son unidades operativas, que permiten que el Instituto pueda ir atendiendo a todas las regiones indígenas del país, conformados por técnicos y profesionistas cuyas especialidades varían de acuerdo con las características y necesidades de cada región:

Rodolfo Stavenhagen( 7) comenta que "el objetivo declarado del indigenismo, desde que lo definió por primera vez Manuel Gamio (1883-1960) durante la Revolución, ha sido incorporar a los indígenas a la nacionalidad mexicana.

Es decir, una política integracionista consistente en promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades indígenas para que los indios ya no fueran un estorbo. El indigenismo se define como una política fundamental educativa.

La fundación del INI, fue un paso importante para atender determinados aspectos de los grupos indígenas; pero no la solución definitiva en cuanto a la situación general del indígena.

El empleo de diversos medios para lograr la incorporación sólo ha quedado en el papel y en el discurso oficial, pues en la práctica se le ha dado mayor importancia a la acción educativa, considerándola como la vía que los ha de conducir a una participación activa dentro de la vida nacional, considerando que los problemas del indio eran fundamentalmente culturales y no económicos. Afirmación válida únicamente para el indigenismo oficial el cual como sabemos, considera que la reivindicación del indio se encuentra en la incorporación, cosa que desde la perspectiva indígena no es verdad,

sino algo más complejo como, el respeto a su personalidad, ésto es, a su condición de personas formadas en su propio medio cultural, y consiguientemente el respeto a su cultura, usos y costumbres, creencias, hábitos, lenguas y el reconocimiento de la dignidad de los pueblos indígenas.

Desde el nacimiento del Instituto el gobierno federal ha creado y desarrollado diversas instituciones y políticas tendientes a impulsar el mejoramiento de vida de los pueblos indígenas y crear expansión en donde realizarse políticamente.

En 1951, se crearon los Centros Coordinadores Indigenistas para lograr la incorporación de las Comunidades Indígenas a la actividad nacional; en 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLANAR), para la creación de fuentes de empleo y remediar algunos aspectos de las políticas indigenistas (proletarización y marginación).

Estos programas enunciados tuvieron un denominador común: El aislamiento indigenista y la creación de nuevos problemas políticos, económicos y culturales. Dicha política quedó muy alejada de sus objetivos por cuanto a que la situación de injusticia, de exclusión política, y de insuficiencia alimentaria se han mantenido sin modificaciones sustanciales ( 8 ). No se ha logrado avanzar en el propósito fundamental de integrar a los pueblos indígenas.

A finales de la década de los ochenta nació un proyecto denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Tal programa pretende mostrar un nuevo modelo económico y con ello una nueva política indigenista que se propone no sea paternalista y, mucho menos populista.

La política central de este indigenismo consiste en establecer acuerdos con los pueblo indios para proporcionarles recursos con los que pudieran ejecutar sus proyectos, lo cierto era que en su proyecto neoliberal los pueblos indios, no tenían cabida y, mucho menos futuro.

Ya en 1992, con la reforma al Artículo 4º de la Constitución, se reconoce el carácter pluricultural de la Nación, pero no se elaboró la

Ley reglamentaria de la dicha ley por lo que la reforma queda incompleta.

Todos los proyectos creados por los diferentes gobiernos, desde la creación del INI se burocrataron, se perdieron en los discursos y nunca cumplieron cabalmente sus tareas para lo cual fueron diseñados.

Así el INI ha tenido que redoblar esfuerzos en ausencia de acciones concretas de otras instituciones estatales y federales dentro del corazón mismo del área étnica, pero el presupuesto para tan ardua tarea ha sido sumamente limitado.

En la actualidad, el Instituto Nacional Indigenista realiza diversos programas de trabajo, su estructura está diseñada para atender a una población indígena dispersa en 23 Estados de la República, a través de 96 Centros Coordinadores Indigenistas cuyas actividades son coordinadas por 21 Delegaciones Estatales y 12 Subdelegaciones. ( 9)

El programa de trabajo del Instituto se basa en tres acciones fundamentales:

- 1.- Fortalecer y consolidar el carácter plural y diverso de la nación.
- 2.- Involucrar activamente a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas en las iniciativas y acciones de los pueblos indígenas.
- 3.- Coordinar y participar en foros internacionales con el propósito de ampliar la cobertura de acción, hacia los pueblos indígenas. Conjuntamente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin duda alguna los Centros Coordinadores son el proyecto mejor acabado para lograr la incorporación del indio, sin embargo algo sigue fallando y los resultados no han sido los esperados, la incorporación no se cumplió como se esperaba.

A más de cincuenta años de su creación, el INI y su cometido tienen que redefinirse; "es urgente una nueva concepción", así lo afirma

su director Carlos Tello, y además señala que el presupuesto que se le asigna a dicho Instituto es insuficiente ante la magnitud del problema para resolver la extrema miseria de los pueblos indígenas", y que la corresponsabilidad de otras entidades públicas en la atención y respuestas a las demandas indígenas es desigual, cuando no inexistente"(10).

Considera que el Instituto no puede seguir trabajando bajo la premisa del indigenismo por que esto ha llegado a su fin. "Correspondió a una política que sufrió importantes modificaciones, pero que nunca terminó de desprenderse de una matriz existencialista-asimilacionista".

En su nueva definición la participación de otras instituciones federales y estatales, incluso municipales y de la sociedad deberá de ser más decidida y activa con acciones concretas y no de una sola institución de gobierno. Concluye, diciendo, que lo anterior es parte de un desafío mayor que la simple evolución y el cambio de una política a cierto sector: es la refundación "de la política del Estado hacia los pueblos indígenas", lo que implica una profunda reforma del Estado Mexicano.

## **2.2. Definición de Comunidad Indígena**

Las definiciones que tenemos de la comunidad indígena son escasas y desde una perspectiva de las ciencias antropológicas no encontramos estudios sobre esas pequeñas entidades, de sus normas y regulaciones desde un punto de vista jurídico, acaso algún estudio sociológico muy general, aún así tales entidades nos dan una pauta para llegar a nuestros objetivos.

En 1948 Alfonso Caso, a la sazón de director general del Instituto Nacional Indigenista, definió a la comunidad indígena como:

"...aquella en que predominan los elementos somáticos no europeos, que hablan preferentemente una lengua indígena, que posee en su cultura material y espiritualmente elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último tienen un sentido social de comunidad aislada dentro de otras comunidades que la rodean, y que la hace distinguirse asimismo de los pueblos blancos y de mestizos." (12)

Esta definición si bien contempla una clara realidad al señalar que el indígena vive en un grupo social delimitado, rechazamos algunos elementos señalados por caso, como aquel de los rasgos somáticos no europeos pues puede prestarse a posiciones racistas.

Por su parte, Luis Díaz Müelles, bajo una óptica que pretende privilegiar el criterio grupal y comunitario nos da el siguiente concepto:

"Comunidad indígena, es un grupo social, que se reconoce asimismo, asentado históricamente en un territorio, y que comparte una lengua y valores culturales comunes, rigiendo autónomamente su vida en comunidad" ( 13 )

De igual manera los organismos gubernamentales y organizaciones internacionales han intentado resolver el problema sobre ¿qué o cuál es una comunidad? y ¿quién es indígena?, como es el caso de la organización Internacional del Trabajo (OIT), que en 1953, después de revisar varios criterios "propuso una descripción provisional simplemente como una orientación empírica para la identificación de los grupos indígenas en los países independientes":

"Personas indígenas son los descendientes de la población aborigen que vivían en un país determinado en el momento de la colonización o compuesta por algunos de los ancestros de los grupos no indígenas que, en el presente detentan el poder político y económico. En general, estos descendientes tienden a vivir más de conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales que existían antes de la colonización o conquista... que con la cultura de la Nación a la cual pertenecen". (14 ).

Y en el estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se señala que es derecho de los propios pueblos indígenas el definir qué y quién es indígena, así como quién pertenece o no a una comunidad indígena determinada (recomendaciones 369 y 382). Precizando y detallando dicha conceptualización, en las recomendaciones 379 y 381 del mismo documento:

"379. Son comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sistemas legales".(15)

"381. Desde el punto de vista individual se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo".(16)

Como se puede ver, la definición de quienes son personas, grupos, comunidades o pueblos "indígenas" constituye un problema conceptual complejo, pues no existe un acuerdo general acerca de la definición más adecuada que incluya a todas las poblaciones que pudieran responder a este concepto.

Las comunidades, por encima de pequeñas particularidades propias de su situación geográfica y su desarrollo histórico, poseen una serie de rasgos y problemas comunes, tales como una economía de subsistencia, problemas agrarios y ecología adversa en el mayor de los casos, una sujeción a relaciones de dependencia con centros regionales oficialistas y una marginación generalizada, circunstancias que las colocan en desventaja en todos los aspectos con la sociedad en general.

Las comunidades se ubican dentro de áreas geográficas determinadas, en donde se ubican también pueblos no indios, cada cual conservando sus espacios específicos y bien delimitados, lo mismo que sus modelos de organización. Estas entidades se encuentran en relaciones constantes -comerciales básicamente-, y aún cuando esas relaciones no penetren en su particular organización interna,

gradualmente modifican algunas y debilitan otras. La presencia de instituciones constitucionales es más avasalladora dado que esta penetra y modifica directamente su organización y estructura interna, ésto hace que la comunidad sea una entidad en constante evolución y difícil de definir por ello, de igual manera que es difícil señalar cual será su situación futura, más apegándonos a su situación actual ensayamos la siguiente definición de ella; tal definición es la siguiente:

La comunidad indígena es una organización social particular en constante evolución, asentada sobre un territorio delimitado, en ella sus integrantes se encuentran en un plano de igualdad, cohesionados en torno a una jerarquía de poder, cuyas cartas son accesibles a todos ellos y en donde predomina una lengua indígena y existen además comunión de tradiciones, costumbres y prácticas productivas que la colocan en un plano de desigualdad socioeconómica frente a otra en general.

Tal definición nos sirve de base para examinar por qué las demandas de autonomía indígena ponen como plataforma de sus planteamientos el reconocimiento de la comunidad como entidad de derecho público, y la posibilidad de asociación de las comunidades y municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, para coordinar sus acciones.

Un pueblo está constituido por comunidades; por eso la comunidad es la expresión más concreta y generalizada de los pueblos indígenas. Es decir, comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas. En ella tiene lugar las más diversas acciones propias de las necesidades humanas y de la especificidad de su cultura.

Es en la comunidad donde los indígenas tienen cierto grado de autonomía. Es en este ámbito donde eligen a sus autoridades conforme a procedimientos propios y sin la intervención de partidos políticos. Se puede afirmar que es en la comunidad donde son resueltas conforme a normas y procedimientos propios los conflictos y problemas que surgen al interior de las mismas.



La Asamblea como órgano colectivo; es la máxima autoridad aún en asuntos no agrarios. Los cargos y trabajos a que está obligado un comunero tienen sentido en el contexto de la comunidad y para fines de ella. La comunidad se mantiene en la medida que excluye o diluye la presencia del Estado.

Es de notarse que la comunidad indígena, en los hechos, no se restringe únicamente al aspecto agrario, sino va más allá y abarca como acabamos de describir, aspectos sociales más amplios como la política, la impartición de justicia y esto contribuye a mantener su cohesión como pueblo, esto es, a seguir unidos. Por eso se necesita reconocer en la constitución lo que es una realidad: la comunidad como un sujeto de derecho público, esto es, como parte de la estructura gubernamental y con competencias específicas, y no sólo en su aspecto agrario.

De lo expuesto se puede reconocer, que la comunidad es la base desde donde se pueden construir niveles superiores de organización. Es el sentido de comunidad lo que reproduce y actualiza las normas que sancionan la vida política, económica, religiosa y sobre todo jurídica de sus miembros. Que la comunidad tiene un territorio que forma base de sustento histórico, cultural, social, político y también económico. El territorio es la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan. Un grupo étnico se reconoce a través de un territorio porque es el elemento central de su cultura; es a partir del territorio que reproduce sus instituciones y organizaciones, así como sus normas y reglas de comportamiento.

De lo anterior concluimos que no se puede hablar de respeto a los derechos individuales de los indígenas si antes no se respetan sus derechos colectivos, entre los cuáles está el de mantener sus formas de organización social y de resolución de conflictos.

Finalmente, no se trata de responder a los problemas sociales y económicos de la población indígena con programas que prometen más eficacia y alguna justicia, de allegar recursos técnicos y económicos. El problema de fondo es, en primer lugar de orden político y cultural y en segundo término de carácter decididamente histórico. Los conflictos étnicos, no son, más que un reflejo de éste prácticamente y de esta realidad.

## 2.2.1. La Costumbre Jurídica Indígena y la Legislación Nacional

Cuando los españoles llegaron a conquistar y a colonizar a la Nueva España ignoraban la existencia de un vastísimo territorio en el que se asentaban importantes culturas entre las que se destaca la azteca, la maya, la chichimeca y la Inca, que indudablemente crearon sus propios sistemas de derecho. Consolidaron cada una de ellas su propia organización política bajo un régimen de señoríos religiosos, situación económica, tradiciones, costumbres, fuerza militar y en consecuencia crean cada una su régimen jurídico, el cual se desdobra y se traducen en lo que hoy podemos denominar derecho indígena. Por ejemplo, diversos códigos-pictográficos y otros como el mendocino. El florentino, el chimalhuacán o el aubin, o bien a través de las pinturas de los discursos de los viejos huehuetlatuani, de los anónimos tlattelolcas o de los anales tlaxcaltecas, se deduce de una importante función de los pueblos precolombinos era la impartición de justicia, para la cual crearon instituciones tales como el cihuacoatl (tribunal unitario) o el tlacofecatli (tribunal colegiado), así mismo para ser juzgador se requería ser noble tener vida normal, ser responsable y haber egresado del Calmecac, en donde se enseñaba, entre otros conocimientos el derecho, había sociedad con una fuerte cohesión social y política, y en consecuencia había derecho.

Dos instituciones protegían a la sociedad prehispánica y la mantenía cohesionada, pilares del orden social; como la religión y la autoridad civil : la religión penetraba en los diversos aspectos de la comunidad, para el indígena todo su cosmos se reducía a la obediencia religiosa, de tal manera que el sacerdocio no estuvo separado de la autoridad civil sino que se complementaba y no se explica una sin la otra.

Durante el período colonial, el derecho indígena sufrió el dominio y la influencia de los sistemas jurídicos europeos a través de tres clases de leyes:

- a) Las que regían ya a la nación española
- b) Las nuevas leyes o Leyes de Indias, creadas para ordenar las cosas del Nuevo Mundo, y
- c) Las que se elaboraron especialmente para la Nueva España

Sabemos que en la colonia, desde un principio el deseo de los conquistadores de extirpar la religión indígena e imponer el cristianismo vino a propiciar la fusión de las costumbres jurídicas.

Junto a este cambio de costumbres sobrevivió el derecho precorteciano, porque en 1555 mediante una ordenanza de Carlos V se permitió que las leyes y buenas costumbres de los indígenas se aplicara entre ellos en lo que no se opusiera a la religión católica y a las leyes de Castilla y de la Nueva España, es decir, permanecieron con carácter supletorio, sin influir en la legislación de la Nueva España, completamente distinta a las normas del derecho indígena la cual se adaptó al dominio jurídico para poder seguir existiendo ( 17 ).

Dichas leyes dieron cierta autonomía a las comunidades indígenas para resolver sus conflictos internos, pero en el fondo la colonia nunca reconoció los derechos de los indígenas como estos los concebían.

En la época de la independencia, el derecho que rigió a la nación Mexicana fue un derecho con influencias europeas, del sistema constitucional norteamericano y de la codificación francesa, por lo tanto, es un derecho netamente occidental , cargado de un fuerte individualismo y nacionalismo jurídico que condujeron, entre otras cosas a la abolición de fueros y leyes privativas (autonomía jurídica), como entidades colectivas, que el antiguo régimen les concedió a las comunidades indígenas, desconociendo así las costumbres normativas de los pueblos indígenas.

El maestro Jorge Madrazo Cuellar, afirma que en todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indígenas, y que esta se encuentra en la ley fundamental de 1824, que declaró en el artículo 50, que establecía las facultades del congreso general que este tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios ( 18 ); y agrega que la ausencia de una reglamentación respecto de los indígenas y sus comunidades cupo perfectamente dentro de la lógica decimonómica de ponderar, por encima de todo el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la consecuente abolición de fueros y legislaciones privativas.

Pero entonces ¿Qué pasaba con los indígenas? por ley no deberían seguir existiendo, que sabía el indígena de la constitución, de

democracia de lo que la calidad de ciudadano entrañaba, nada sabía del significado y alcance de esa calidad. Al otorgarse la ciudadanía y, por lo tanto, la igualdad a los indígenas en las constituciones del México independiente, se acabó con el paternalismo colonial, quedando el indígena desprotegido, perdido en un mundo legal que desconocía, no conocieron las leyes que las favorecían, sino que sólo sufrieron aquellas que les perjudicaban, los abusos no se detuvieron y siguieron siendo desposeídos

Durante el Siglo XX no se observó en nuestro país una política de conservación de las comunidades indígenas, ni Benito Juárez se preocupó por su etnia como una comunidad sino como una comunidad que pensaba en una política integracionista propia del pensamiento liberal, llegó incluso a aplicar la ley de desamortización de 1856 que propició, con el tiempo, el despojo de tierras para las comunidades indígenas, tendría que venir el movimiento revolucionario de 1910 para que los indígenas volvieran a exigir el reparto de tierras.

Es indudable que el principal problema que encaraban las comunidades indígenas al inicio del movimiento armado era el de las tierras que habían poseído inmemorialmente la revolución y su ideología política estuvieron lejos de resolver el problema agrario y consecuentemente el de los indígenas, en los debates de la constitución de 1917, se vuelve a la retórica, sólo queda en la palabra el auténtico problema indígena, no se hace nada para que las normas constitucionales den presencia a la peculiar fisonomía histórica y regional de las comunidades indígenas.

El despertar indígena de fin de milenio demanda la creación de un régimen jurídico diferente, esto es de un sistema normativo que tome en cuenta sus territorios, autoridades, poblaciones y sus derechos colectivos, basados en sus diferencias culturales, constituyendo una nueva tradición jurídica: la del pluralismo cultural.

Actualmente el derecho mexicano es extraño en las entidades indígenas, pues no participan en su creación, ni en su administración y aplicación, sólo que a los indígenas si los obliga en virtud del principio de que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento.

Desde el punto de vista conceptual, es necesario determinar el alcance del significado de ciertos términos que será la guía para el objeto del presente análisis.

La costumbre jurídica, también llamada por los juristas derecho consuetudinario y normatividad jurídica por los antropólogos, se refiere al "uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociéndole dicho grupo un carácter jurídico" ( 19 )

El carácter obligatorio de estas normas implica la existencia de un poder público, y de una autoridad encargada de su observancia. Pero si bien tales aspectos se encuentran con frecuencia entre los pueblos indios, para establecer la definición del derecho indígena como sistema diferenciado o no se requiere del análisis de su relación con el derecho nacional vigente.

El derecho consuetudinario es el que surge de la costumbre, con trascendencia jurídica

La costumbre no es fuente inmediata en el derecho mexicano, sino secundaria y supletoria. Es jurídicamente obligatoria y tomada en cuenta como fuente formal sólo cuando la ley expresamente lo autoriza.

Sin embargo, debido a que el texto del artículo 4º párrafo primero, de nuestra Carta Magna señala, en relación al tema, que en los juicios y procedimientos agrarios en los que las poblaciones indígenas sean parte, "se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas", por ello en la presente tesis se usa indistintamente "derecho consuetudinario indígena" y "costumbre jurídica de las poblaciones indígenas".

Ya sea que se le denomine de una u otra manera no hay duda de que las expresiones normativas propias de las comunidades indígenas, son consuetudinarias en el sentido de que son producto del uso y la repetición de pautas de conductas, las cuales tienen que ver con el control social al interior del grupo. Se trata de un repertorio de normas generalmente elaboradas y transmitidas por vía oral y compartido por una colectividad.

Pero la condición subordinada de la costumbre en el orden jurídico mexicano, así como la desigualdad social y discriminación de las que son objeto los indígenas permiten inferir que muy pocas veces se recurre a la costumbre indígena, en los procesos judiciales. No obstante, en los últimos años se han aprobado en nuestro país reformas legales que tienden a reconocer explícitamente ciertos derechos indígenas, en los cuales se relacionan algunas normas jurídicas de estos pueblos. Por ejemplo el artículo 27 fracción VII. Sin embargo, tales reformas no son suficientes, dado que están enfocadas a reconocer la costumbre en casos agrarios y esta no es un conjunto que permite aislar de su contexto cualquiera de los usos, hábitos y normas que le dan sentido.

Por el contrario, cada norma jurídica que responde al comportamiento vivo y cambiante de la cultura a la que pertenece se halla estrechamente vinculada a un tipo (o varios) de sanción, a una determinada forma de proceder y a una autoridad específica encargada de su observancia.

En virtud de lo anterior es necesario precisar los elementos analíticos básicos con los cuales se puede definir y distinguir la costumbre jurídica indígena; éstos son: normas jurídicas, autoridades y procedimientos.

**Las normas jurídicas** son reglas obligatorias de comportamiento que imponen deberes y confieren derechos, en tal sentido estas requieren, de prescripciones y de un poder público en capacidad de regular su cumplimiento. En sociedades indígenas aparecen como preceptos inscritos en la memoria colectiva (puesto que se trata de un derecho no escrito), de lo cual, generalmente, es depositaria la autoridad tradicional o consejo de ancianos, según sea el caso. Toda norma o ley está destinada a un ordenamiento social que controle o regule la relación entre las personas y las sujeta a costumbres y obligaciones que han sido creadas, asumidas o admitidas comunitariamente. Estos usos, normas y costumbres tienen su fundamento y fuerza correctiva en una tradición de siglos y aprendida de manera oral por los antepasados que indican: "Así fue, así y así será". ( 20 )

Las normas jurídicas indígenas pueden ser compatibles, opuestos, diferentes o complementarias con la ley nacional mexicana pero las

apuestas son las que a juicio de los administradores de justicia y legisladores, impiden que las costumbres indígenas puedan ser reconocidas en su conjunto como sistema normativo ya que en nuestro derecho vigente no puede haber ningún caso de costumbre o práctica en contrario.

Según nuestro criterio, afirmamos que la normatividad indígena es más compatible -incluso complementaria- con la ley nacional que contraria a ésta, porque en ambas, el robo, el homicidio, daños en propiedad ajena, riñas, lesiones y otros, se consideran delitos; asimismo, son reconocidos los derechos a la vida, al trabajo, a la propiedad de la tierra a la libre expresión, etc.

Todos estos criterios se encuentran dentro de las comunidades indígenas, con cierto grado de variabilidad que se acentúa más debido a la flexibilidad que caracteriza al derecho consuetudinario indígena, manteniendo a la comunidad en una actitud actuante y viva en relación con la variedad de intereses impuestos por el derecho positivo.

Existen muy pocas normas indígenas contrarias a la ley nacional, pero aún cuando replantean la relación derecho indígena y derecho nacional en su conjunto las contradicciones que existen entre ambos ordenamientos no han impedido hasta ahora que la ley indígena se aplique en la mayoría de los casos (por ejemplo, casarse siendo menor de edad, heredar los bienes sólo al primogénito varón o al más pequeño de los hijos o excluir a las mujeres de la herencia; tener más de una esposa, someter al inculcado a castigos corporales, imponer prisión a deudores; tener detenida a una persona por más de setenta y dos horas, sin sentencia; imponer pena con trabajos personales no remunerados, celebrar juicios en el caso de las autoridades tradicionales, ingiriendo bebidas embriagantes; considerar el estado de embriagantes como atenuante de delito, sobre todo, en los casos de homicidio por brujería; consumir ciertas especies animales en peligro de extinción como la cagüama o el venado.

En la comunidad indígena o pueblos indígenas no hay separación entre lo civil y lo religioso, existe un sistema global de control social, por otra parte, al interior se da una lucha de contrarios que se sustenta en la oposición tradición-modernización, donde están en juego principalmente, la lengua y el derecho consuetudinario, de hecho, los

sistemas jurídicos, políticos y religiosos se encuentran emparentados en la costumbre indígena, de manera que por ejemplo, la violación de una norma punible, sea del sistema religioso o jurídico causa perjuicio a la comunidad y es castigado el infractor.

Esto se debe a que las normas, ya sea de conducta, de trato social, morales, religiosas y jurídicas, constituyen potencialmente, el conjunto de la costumbre jurídica indígena.

Siguiendo la misma línea, la vigencia de las normas jurídicas indígenas contrarias o no a la ley nacional, se explica por varias causas; apego a la tradición e identidad cultural, por ser la justicia indígena menos gravosa - económicamente, familiar y socialmente - que la nacional; por la dificultad para acceder a la administración de justicia a causa del aislamiento, marginalidad o ignorancia de esta ley; porque recurrir a la ley nacional implica, para los indígenas, sufrir maltratos, discriminación y, fundamentalmente, ser juzgado con parcialidad.

En cuanto a la **autoridad judicial** es conveniente recordar que se trata, por principio; de un poder delegado o atribución otorgada a una persona o conjunto de personas o instituciones para que dirija y tome decisiones en asuntos públicos. Tal delegación convierte a la autoridad en un poder legítimo, considerando éste como la capacidad de influir en la conducta de otros o en el control de las acciones valoradas en una determinada sociedad.

Dicho poder, representado en las autoridades, se expresa en modelos de composición muy variada. En algunos pueblos indígenas, la autoridad, como ya se dijo, encarna al mismo tiempo poderes políticos y religiosos.

Bajo esta óptica surge una pregunta obligada ¿Cuál es el argumento, socialmente válido, que le dan a estas normas y reglas legitimidad ante la comunidad? para contestar esta pregunta, nos apoyamos en los apuntes del especialista en la materia, Rodolfo Stavenhagen ( 21 ), el cual afirma en términos generales; que la legitimidad del derecho consuetudinario indígena tiene su origen en el sistema de parentesco, incluidos los conceptos mágicos religiosos que integran la cosmovisión del grupo.



Nos resulta evidente que los nexos familiares indígenas son sumamente fuertes y tienen efectos importantes en varios aspectos de la vida cotidiana de estos grupos, tratase de los nexos consanguíneos o de los rituales, las relaciones de parentesco reglamentan el acceso de los grupos o individuos a las condiciones de producción y a los recursos (por ejemplo, agua, tierras, productos del bosque, etc.).

Por su parte, se entiende por **procedimiento judicial** el medio por el cual se ejerce la ley a cargo de la autoridad correspondiente, al respecto, las formas de administración de justicia indígena son prácticamente análogas a las de la ley nacional, ya que el proceso implica el cumplimiento de tres fases: demanda, defensa y sentencia ( 22 ).

Entre las características más generalizadas que muestran los procedimientos judiciales; se encuentran las siguientes: Se conocen mediante procesos familiares y comunales; se basan en la participación popular, confluyen prácticas mágico-religiosas en la administración de justicia, suelen ser prontos y expeditos, tienden a la aplicación individual de la pena y del proceso judicial, y buscan el establecimiento del orden, más que el castigo, con la compensación del daño en diferentes medios, ya sea pecuniarios, en especie o con trabajo, existen problemas que por sus características se resuelven en una ceremonia de reconciliación entre las partes, pero más importante es la reconciliación con la comunidad; que es la primera ofendida, para evitar venganzas posteriores.

Desde luego, tales prácticas se presentan con mayor frecuencia en aquellos casos donde el sistema social es más complejo , y entonces aparece la mediación o conciliación como formas comunes para resolver los conflictos .( 23 )

Las diferencias que guardan los procedimientos nacional e indígena no se encuentran en los criterios del proceso sino en los niveles de complejidad de instancias que deben ocurrir a la resolución de un conflicto, en el tiempo que esto lleva, y en el tipo de sanciones que se aplica; asimismo, estas prácticas son producto de procesos históricos específicos integrantes del sistema político actual, estando de alguna manera subordinadas al estado nacional, quien impone un orden jurídico y complicados procedimientos penales. Finalmente la realidad

se impone, es plural, por consiguiente lo que existe en todas las etnias es un pluralismo jurídico, puesto que aun cuando comparten rasgos comunes también mantienen diferencias importantes entre sí.

Vamos a ver a continuación que reconocimiento dan algunas constituciones locales de los estados que cuentan con población indígena. La revisión somera que aquí se presenta, es parcial, ya que sólo se pretende que ayude a aclarar un poco el camino propuesto.

El artículo 16 de la Constitución Política del estado de Oaxaca (texto vigente de enero de 1993) establece:

### **A. Constitución Política del Estado de Oaxaca**

Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran.

La ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas.

La ley castigará el saqueo cultural en el Estado.

La ley establece los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que, de preferencia, los procuradores de justicia y los jueces sean habitantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de bienes comunales o municipales, el Estado promoverá la conciliación y concertación, para la solución definitiva,

con la participación de las autoridades tradicionales de la región étnica (29 de octubre de 1990).

**B. Constitución Política del Estado de Chihuahua**  
**Capítulo II. De los pueblos indígenas**

Artículo 8.- En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena, las autoridades tomarán en cuenta sus usos y prácticas jurídicas.

En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias jurisdiccionales y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto.

Artículo 9.- Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables o imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustaron a los que la ley disponga y, particularmente, acatando los usos y costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos que deben recopilarse y deben reconocerse, garantizarse, regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del Estado de Chihuahua.

Artículo 10.- La educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando estos así lo soliciten. Los servicios de salud que el Estado proporcione a los pueblos indígenas se planeará en coordinación con estos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres.

### **C. Constitución Política del Estado de Hidalgo**

Artículo 5.- El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de grupos sociales de culturas autóctonas dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justa apreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de seguridad. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran garantizando a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, los poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomaron en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan (23 de octubre de 1991):

### **D. Constitución política del Estado de México**

Artículo 15.- Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas económicas y participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

Artículo 17.- El Estado de México tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo de los Estados y

en igualdad de condiciones y oportunidades de los demás habitantes (24 de febrero de 1995).

### **Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga**

Artículo 12.- Las leyes propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, contradicciones y costumbres, creencias y valores que la caracterizan (30 de noviembre de 1990).

### **Constitución Política del Estado de San Luis Potosí**

Decreto núm. 462

Artículo Único.- Se adiciona con un segundo y, tercer párrafo el artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, con el siguiente texto:

Artículo 1º.-.....

El Estado de San Luis Potosí.- Tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida, el bienestar y el desarrollo de los grupos étnico sociales de culturas autóctonas dentro de sus propios patrones de conducta en cuanto no contraríen normas de orden público.

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. Los poderes del Estado en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas, en los términos que las leyes establezcan (7 de septiembre de 1992)

## **Constitución Política del Estado de Sonora (Ley 129)**

Artículo Único.- ..... y se adicionan, con un 2º párrafo, el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

Artículo 1º .....

El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad (1º de diciembre de 1992).

## **Constitución Política del Estado de Veracruz**

Decreto Único.- Se adiciona con un párrafo el Artículo 6º, para quedar como sigue:

Artículo 6º

El Estado de Veracruz tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas a los términos que establezca la ley (5 de julio de 1993).

Como se puede ver los mejores avances en materia de pueblos indígenas se encuentran en las reformas a la Constitución de Oaxaca como son el reconocimiento a la enseñanza bilingüe y el respeto a las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y de sus tradiciones. Ahora, los derechos de los indígenas son definidos por los mismos indígenas. Corresponde a las autoridades reconocerlos y hacerlos valer.

Este vistazo superficial nos da una idea de la magnitud de la injusticia y la desigualdad social que afecta a los pueblos indígenas, al no reconocerse las normas constituidas por las tradiciones y costumbres que ordenan la vida y las relaciones del mundo indígena. El reconocimiento de las costumbres indígenas no implica crear situaciones jurídicas de excepción. Por el contrario, la presencia de los pueblos indígenas, plantea más bien la necesidad de desarrollar nuevos espacios de autonomía y de respeto al derecho de ser diferentes. Concluyendo en que debe de existir un equilibrio entre las costumbres jurídicas y el orden jurídico nacional.

## NOTAS

1. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990
2. Madrazo, Jorge. *Derechos humanos: El nuevo enfoque mexicano*, F.C.E., 1994, p.60
3. *Ibidem*, p. 93-94
4. Taboada Téllez, Walter. "El derecho consuetudinario indígena en México" en *Sociedad y Derecho indígenas en América Latina*, Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americano, 1995, p.p. 36 a 32
5. Instituto Nacional Indigenista, 1989 - 1994  
INI, Sedesol, México, 1994, p.27
6. *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*  
Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p.p. 38 a 39
7. Stavenhagen, Rodolfo. *Problemas étnicos y campesinos*, INI-SEP., México 1986, pp. 44-5
8. *Idem* p.48
9. Comisión Nacional de Derechos Humanos,  
"Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal orientados al Desarrollo de los Pueblos Indígenas", C.N.D.A. México 1996, pp. 5-9
10. Tello, Carlos, "Una nueva política indigenista" en *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, F.C.E. , México, pp 309-315
11. *Idem*, p. 316-317



12. Caso, Alfonso, La Comunidad indígena, De. S.E.P. / Diana, México, 1986, p. 92
13. Citado por Víctor M. Martínez Bulle Goyri, "Los derechos de los grupos indígenas en la constitución (La adición al artículo 4o.) en Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. De. Porrúa, México, 1992, pp. 80-81
14. Citado en Ibidem p.81
15. Ibidem
16. Ibide
17. González, Oropeza, Manuel, "El fuero indígena", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1995, núm. 3 p. 123
18. Madrazo, Jorge, Deechos Humanos... op. cit, p-92
19. Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Las costumbres jurídicas de los indígenas en México", C:N:D:H., México, 1996, p.9
20. Cordero Avendaño, Carmen, Contribución al estudio del Derecho Consuetudinario, Triguí. C.N.D.H., México, 1996, pp. 96-120
21. Stavenhaven, Rodolfo. Cultura y Sociedad eb América Latina, S.E.P.- C. de M. 1996, p. 22
22. Cordero A. Carmen, Contribución al estudio del derecho... op. cit., pp. 99.114
23. Ibidem, pp: 120-130

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **III.- TRATADOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES**

Los convenios forman parte de lo que se llama Derecho Internacional. Son normas que acuerdan los Estados y que prometen cumplirlas.

De los convenios se dimanan obligaciones para los Estados Miembros que los ratifican, de poner en vigor sus disposiciones. Como parte de esos acuerdos se han creado, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este apartado haré mención a los instrumentos internacionales que nuestro país ha adoptado, y que conforme al artículo 133 constitucional, forman parte de nuestro sistema normativo.

#### **3.1. Convenios sobre Poblaciones Indígenas y Tribales 1957**

Dicho convenio fue adoptado el 26 de junio de 1957, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y fue ratificada por el Senado y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de julio de 1960.

También conocido como el Convenio 107. Abarca distintos aspectos de la vida del trabajo y del trabajo indígena. Este convenio fue muy importante en aquel momento porque era la primera vez que un organismo internacional planteaba lineamientos respecto a los indígenas. Reflejaba la política que era dominante en los años que surgió: la política de integracionismo y paternalismo en Latinoamérica. Esto quiere decir que, al asumirse ciudadanos los miembros de los pueblos indígenas, tendrían a desaparecer los pueblos indígenas como tales; supuso que la única vía para mejorar las condiciones de vida de

las poblaciones indígenas era su "integración cultural, económica y política a la sociedad nacional". (1)

En este convenio, por primera vez a nivel internacional, se utilizó el concepto de poblaciones indígenas como colectividad, y se estableció que los miembros de las poblaciones tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano. También se reconoció que tienen una serie de derechos específicos, por ejemplo, la noción del derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en lengua materna y algo muy importante, reconoce, desde entonces, al derecho consuetudinario: las costumbres y las formas en que los pueblos resuelven tradicionalmente una serie de conflictos en la comunidad. El problema de dicho convenio es que refleja la política de paternalismo e integracionismo: y atentaba contra la supervivencia de los pueblos indígenas.

En México, como ya vimos en el anterior capítulo, muchas de las políticas indigenistas aplicadas correspondían al espíritu paternalista o integracionista que no dio participación alguna a los pueblos indígenas. Por lo tanto, si bien importaba proteger la integridad física de las personas indígenas sometidas a las políticas asimilacionistas, no está dirigido a la preservación de las culturas indígenas ni a la protección de su derecho consuetudinario. Todo esto condujo a la necesidad de revisar y proponer cambios al Convenio 107. (2)

El artículo 2-º del Convenio establece que los Estados están obligados a desarrollar, programas con miras a la protección de estas poblaciones y su "integración progresiva en la vida de sus respectivos países. Al fomentarse esta integración no debe atentarse "contra la vida humana y la iniciativa individual". tampoco debe recurrirse a la fuerza o a la cohesión ni debe haber "medidas tendentes a la aculturación artificial de esas poblaciones". (3)

Cabe aclarar que este Convenio fue revisado y sustituido por el Convenio 169 de la OIT, que más adelante trataremos, ya que fue duramente criticado porque como ya vimos suponía que la única forma de mejorar el nivel de vida de las poblaciones indígenas, era precisamente la integración a la cultura nacional, por lo que no era vital la preservación de las culturas indígenas ni la preservación de sus derechos consuetudinarios.

### **3.2. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

En este breve trabajo nos proponemos explicar el contenido, los alcances y las limitaciones de un nuevo instrumento jurídico de carácter internacional.

Creemos que es fundamental explicar que es la Organización Internacional del Trabajo. (4)

La OIT se creó en 1919 en el contexto de la posguerra, es decir, después de la Primera Guerra Mundial. El papel de la OIT sería promover la justicia social, el derecho a la negociación colectiva. Está muy ligada a la creación de una serie de normas reguladoras del trabajo. La OIT es un organismo tripartita porque está formada por los Estados Miembros y por delegaciones de patrones y de trabajadores.

Las organizaciones indígenas se han quejado de no estar representados formalmente en estos convenios y recomendaciones. Y lograrlo se debe convertir en un objetivo a alcanzar.

Como ya es ampliamente conocido, México firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes. Este convenio está vigente en México y su rango, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, es el de ser parte del cuerpo constitucional; fue ratificado por nuestro país en septiembre de 1990 y el Decreto Promulgatorio de dicho Convenio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, entrando en vigor el 5 de septiembre de ese mismo año. Tal convenio sirve de base para elaborar este apartado y una aproximación de los diversos pueblos autóctonos en México, que se requiere defender y preservar.

El convenio en cuestión está estructurado en ocho partes de contenido y dos de disposiciones generales y finales que se refieren a la administración y a la política general que los gobiernos de los Estados deben observar respecto de las comunidades indígenas, de sus tierras, de su contratación y condiciones de empleo, su formación educativa y profesional, de su artesanía en industria rural, de la seguridad social y de

la salud, así como el fomento del contacto y cooperación con otros grupos a través de las fronteras.

Los principios básicos contenidos en el convenio 169 son los siguientes:

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

Uno de los preceptos más importantes que establece el Convenio 169 de la OIT es el reconocimiento de que las sociedades indígenas constituyen *pueblos*, es decir, colectividades que poseen su propia especificidad histórica y cultural, pero lamentablemente le pones un candado importante de declarar expresamente en su artículo 1º que "la utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."

De esta forma, al ratificar nuestro país el Convenio, quedó claramente establecido en las leyes de México que los pueblos indígenas mexicanos no tienen derecho a la libre determinación externa, pero asimismo quedó claramente establecido que si tienen ganado el derecho a la libre determinación interna.

En la Constitución Mexicana, hasta el año pasado, la palabra pueblo aparecía únicamente referida al pueblo mexicano, como equivalente de la nación mexicana. Ambos conceptos se usan de manera indistinta prácticamente en todo su articulado. Así, por ejemplo, el artículo 39 prescribe que en México la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo.

Empero, en enero de 1992, se aprobó una adición a nuestro artículo 4º constitucional donde quedó estipulado que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas".

En suma, para el Convenio, pueblo significa consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que precisan.

En cuanto a la política general que deben adoptar los gobiernos respecto a las comunidades indígenas, se establece que ésta siempre debe estar orientada al mejoramiento de sus condiciones de vida, y deberá ser prioritaria en los planes de desarrollo económico. Se hace hincapié en las acciones que dichos gobiernos deberán asumir para llevarla a cabo, consistiendo básicamente en la adopción de medidas especiales para salvaguardar a los miembros de las comunidades indígenas, en su persona, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente; dichas medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por ellos mismo. Al mismo tiempo se considera primordial, el asegurarles igualdad de derechos y derecho a la diferencia, sin obstáculos ni discriminación. El reclamo de la población indígena por su derecho a ser diferente es en gran medida su lucha por mantener su identidad propia.

Estos pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionales reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio; así mismo, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia. Y se plantea que deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Los gobiernos deberán consultar a los interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representadas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El Convenio 169 reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

El artículo 13 destaca que "al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos".

Además, el término "territorio" debe tenerse en cuenta cuando se reconozcan ciertos derechos sobre las tierras a estos pueblos (artículo 13); es por ello que debe reconocerse su derecho de propiedad o posesión sobre el, y deben implementarse procesos dentro del marco jurídico nacional para solucionar problemas de reivindicación y reparto de tierras, asimismo, los programas agrarios nacionales deberán contemplarlos para otorgarles los medios necesarios en beneficio al desarrollo de las tierras que ya poseen.

De igual manera deberán de respetarse sus propias modalidades sobre la transmisión de tierras entre los miembros de dichos pueblos procurando que personas ajenas no puedan aprovecharse de dichas formas o de su desconocimiento de la ley.

### **3.3. Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

El presente proyecto fue elaborado por el grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización Nacional de las Naciones Unidas (ONU), creado en 1982 dentro de la subcomisión para la prevención de Discriminación y la Protección de Minorías. (5) En el que se les reconoce la facultad de perseguir su propio desarrollo económico, social cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad; se les reconoce el derecho a no

estar sujetos a discriminaciones y a ser protegidos contra el genocidio, ya que continuamente son violentados en sus derechos y en sus libertades fundamentales, lo que se traduce en la pérdida de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como en la limitación en el ejercicio de sus derechos, es por ello que deben de establecerse medidas especiales que protejan el bienestar de los derechos humanos y su conservación de los grupos indígenas que se encuentran diseminados en todo el mundo elaboradas por los Estados, haciendo partícipes de tales medidas a los propios indígenas, sin menoscabo del derecho y dichos pueblos tienen que determinar y elaborar sus propios programas.

Se establece su derecho a ser diferentes y a ser respetados como tales, ya que toda política, doctrina o práctica de superioridad social, es científicamente falsa. Tienen derecho a que sean reconocidos sus propias leyes, costumbres, normas jurídicas, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones sociales, lo cual incluye el derecho a promover y transmitir a futuras generaciones sus propios idiomas, sistemas de escritura y literatura. Los Estados deben sancionar todas las actividades que tengan el propósito de privarlos de su identidad cultural, de integrarlos o asimilarlos forzosamente a formas de vida distintas a la suya, privarles de sus tierras e instituciones sociales. También se les reconoce el derecho a la autodeterminación, mediante el cual libremente pueden fijar su estatutos político y sus instituciones; así como decidir el desarrollo económico y social al que aspiran.(6)

De acuerdo a este proyecto, nada de lo dispuesto en él puede ser interpretado en perjuicio de los pueblos indígenas; así por ejemplo los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular a desarrollar sus leyes conforme a sus costumbres; así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

Otro instrumento internacional de este tipo es el llamado:

### **3.4. Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo en América Latina**

Aunque, no constituye un instrumento jurídico internacional, la Declaración de San José contiene algunos puntos importantes en



materia de Derechos Humanos indígenas y de la política indigenista. (7) Esta declaración surgió de la Convocatoria que realizó la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para celebrar una reunión internacional tocante a la problemática de la pérdida de identidad cultural de las poblaciones de indios en América Latina que en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en San José Costa Rica, con la participación de expertos e indígenas, y cuyo resultado fue la Declaración de San José. En ella se determinó que el **etnocidio** (genocidio cultural) "significa que un grupo étnico, colectivo o individualmente, se le niega su derecho a disfrutar desarrollar y transmitir su propia lengua y cultura", construyendo una forma extrema de violación masiva a los derechos humanos. Por otra parte, el **etnodesarrollo**, es un derecho inalienable de los grupos Indígenas, y es 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 equitativa y propia de poder: Así, se establece que el respeto a sus formas de autonomía requeridas por estos pueblos, es la condición imprescindible para garantizar y realizar sus derechos.

Respecto a estos rubros también se establece la protección de los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras y prevé que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Debe fortalecerse las industrias rurales y comunicarais así como el trabajo artesanal, y en general, todas sus actividades tradicionales que se relacionen con su economía de subsistencia, tales como la caza, pesca, o recolección para ello, se les dotará de la debida asistencia, técnica y financiera.

Los gobiernos deberán adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos indígenas las posibilidades de adquirir una educación a todos niveles, por lo menos en igualdad con el resto de la comunidad nacional. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos indígenas a leer y a escribir en su propia lengua indígena.

Concluyendo, podemos afirmar que el Convenio 169 forma parte de la legislación mexicana y a la vez parte de la legislación nacional, cuya obligatoriedad aceptó México. Por lo que consideramos que el marco jurídico que ya proporciona la OIT es fundamental para establecer, el régimen de autonomía regional, en vista de que el reconocimiento al derecho a la autonomía indígena está ya de hecho establecido en el Convenio, ya estudiado, al reconocer que son pueblos.

Es importante señalar que al ratificar el gobierno mexicano el Convenio 169, a través de la ratificación de la Cámara de Senadores, se compromete a :

1. La modificación progresiva de leyes para la adecuación de la legislación nacional al Convenio 169, es decir, adecuar la normativa jurídica nacional. promulgando las leyes que se requieran, así como derogando las que se opongan a la letra y al espíritu de este convenio.
2. El establecimiento de políticas acordes, mecanismos adecuados y procedimientos administrativos eficaces, que permitan cumplimiento a la letra Y al espíritu del Convenio 169.
3. El compromiso del gobierno de México a informar periódicamente sobre la aplicación de este convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y recomendaciones de la OIT.

Finalmente el Convenio 169 es un espacio de negociación y que su contenido refleja el estado actual de los avances sobre el reconocimiento de derechos indígenas. Y aunque, no refleja las asignaciones máximas de las poblaciones indígenas y tribales; es un avance respecto al enfoque del 107.

## NOTAS

1. C.N.D.A., Las costumbres jurídicas de los indígenas... op, cit, p.31
2. *Ibidem*, pp. 32-33
3. *Ibidem* 31
4. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, México. Incluido en Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1989, pp. 111 y 114
5. C.N.D.H. Las costumbres jurídico... op. cit.
6. *Ibidem*
7. *Manual de documentos para la defensa de los derechos...* op cit, p. 125

## CAPÍTULO CUARTO

### IV ANÁLISIS JURÍDICO AL DERECHO DE AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

La lucha por la autonomía cobra vigencia en nuestro país cuando los pueblos indios se constituyen en sujetos sociales, en fuerza política y en un motor que impulsa el cambio nacional, ya que, como trataremos de demostrar en el presente capítulo, la autonomía implica la democratización de la sociedad y cobra una cabal dimensión cuando se da una efectiva participación de los grupos involucrados.

La autonomía será real si es resultado de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de bastas transformaciones socio-políticas a escala nacional que modifique la relación del Estado con la sociedad. Sólo así la autonomía se convertirá en el mecanismo más eficaz para hacer efectivos los derechos políticos y la participación de los indígenas en los diferentes niveles de gobierno.

A muchos sigue sorprendiendo que los pueblos indígenas de México luchen no sólo por demandas reivindicativas inmediatas, sino por aspectos estrictamente políticos. Los sectores privilegiados en México, el PRI, el PAN parte de la jerarquía eclesástica y el propio gobierno federal han hecho todo lo posible por obligar a los indígenas del país a luchar sólo por demandas " indígenas ", es decir que tiene que ver con la " marginación " y la " pobreza ", pero no en torno de aquellas relacionadas con el poder aunque éste sea exclusivamente para que las comunidades y pueblos indígenas puedan autogobernarse y decidir sobre sus bienes.

La cuestión anterior, la tienen muy presente en su lucha por la autonomía, la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, Frente Independiente de Pueblos Indios, Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Consejo General de las Regiones Autónomas Pluriétnicas de Chiapas, quienes han hecho enormes esfuerzos para conjuntar fuerzas sociales y concensar entre los pueblos y comunidades indígenas el proyecto de iniciativa de decreto que reforma y adiciona la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de regiones autónomas.

#### **4.1. Libre Determinación en el Marco de la Constitución Mexicana**

El derecho a la libre determinación de los pueblos fue establecido después de la Segunda Guerra Mundial (1945) en la Carta de las Naciones Unidas.

Dicha Carta habla del derecho de todos los pueblos a la libre determinación; esto se encuentra en el artículo 1º de la Carta y es repetido en el artículo 55, donde se remarca como uno de los propósitos de ese organismo el de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basada en el respecto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos.

En 1952, la Asamblea General de la ONU reconoció que el derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación es condición indispensable para el goce de todos los Derechos Humanos fundamentales y en 1966 se aprobaron el Pacto de Derechos Civiles y Políticos así como el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; cuyo primer artículo estipula en ambos casos que:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y previenen asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional (1)

Este concepto pasa después a muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas y es repetido una y otra vez en muchas conferencias. Por ejemplo, el famoso convenio 169 de la O.I.T. y el cual posteriormente retomaremos.

Vemos así que este concepto aparece en el Derecho Internacional desde hace muchos años. Por lo que los pueblos pueden decidir libremente su condición política y prever libremente su desarrollo económico, social, religioso y cultural.

El término de pueblos se puede interpretar tal como lo señala Rodolfo Stavenhagen (2), " fundamentalmente hay dos maneras de utilizar el concepto de pueblo. En su primera acepción se refiere al conjunto de ciudadanos que conforman el país.

(.....) la segunda acepción se refiere al conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos y le dan un sentido de identidad.

(.....) en esta segunda acepción, el término pueblo es semejante al de nación, con la sola diferencia que nación es utilizado generalmente con relación a la ideología y la política del nacionalismo que la vincula con la Constitución de un Estado, mientras que el término pueblo puede ser utilizado sin referencia necesaria al control del poder del Estado". Es decir, algo diferente al de Estado.

Por su parte el Convenio 169 de la OIT maneja también el concepto de pueblo y significa "consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciadas de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que precisan las comunidades indígenas". (3) Es decir, pueblos se refiere a los derechos que contiene el convenio.

Por lo tanto, pueblo no es igual a autodeterminación política a nivel internacional. Así, la OIT admitió el reconocimiento de que las colectividades indígenas son pueblos, pero que, para el caso del Convenio 169, se le reconoce a aquellas su derecho a la autodeterminación interna (es decir, su derecho a la autonomía) pero no el derecho a la autodeterminación externa, es decir el derecho a constituirse en Estados.

Lo que sucede es que para el Derecho Internacional, hasta ahora, "pueblo" es casi igual que una nación o un país.

En la Constitución mexicana, hasta el año pasado, la palabra pueblo no se utilizaba para referirse a los pueblos indígenas. Cuando se habla de "pueblo" se le equipara a la Nación. En materia agraria se refiere a comunidades, sin aclarar lo "indígena" y se establece como tenencia el de bienes comunales; a los cuáles de manera particular se les otorgan determinadas facultades jurídicas, sin referirse al concepto más amplio y global de pueblos indígenas.

Pero, en enero de 1992, se aprobó una adición a nuestro artículo 4º constitucional donde quedó estipulado que " la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". (4)

En consecuencia, ahora se reconoce la necesidad de definir los derechos colectivos.

Por otra parte, el derecho a la libre determinación tiene dos acepciones o interpretaciones: la libre determinación externa y la libre determinación interna. Ambas tienen el mismo contenido, pero se diferencian en los alcances de los derechos.

A) La libre determinación externa se concreta en la práctica de la soberanía que es la que tienen los Estados para decidir sobre su autogobierno que en el caso del Estado Mexicano, es garantía para que los mexicanos sólo podamos ser gobernados por mexicanos y evitar toda intervención extranjera. Entonces, el derecho a la libre determinación externa es una facultad que sólo corresponde a los Estados tener en el ámbito del derecho internacional.

B) Como es sabido, en México vivimos juntos 57 pueblos distintos bajo el mismo Estado Mexicano. Esos pueblos son los 56 pueblos indígenas, más el pueblo mestizo.

Por lo que, los pueblos que no son Estados el derecho a la libre determinación (como condición inherente a todo pueblo) sólo puede realizarse a través de la libre determinación interna, por lo que los pueblos indígenas no tienen una base legal o fundamento jurídico internacional o nacional para constituirse en Estados; y si tienen una base legal para ejercer su derecho a autogobernarse, a mantener su

propia identidad como pueblos diferenciados y a definir su presente y su futuro, es decir, a ejercer el derecho a la libre determinación interna.

Este derecho quedó claramente establecido en el convenio 169, varias veces citado, y que México adoptó como un tratado internacional que, por ese sólo hecho es vigente en México y sus leyes.  
(5)



## 4.2. Concepto de Autonomía

Después de haber soslayado los antecedentes que marcaron el inicio de la autonomía en nuestro país, y de establecer tanto los lineamientos y el origen de la libre determinación de los pueblos indígenas podemos ahora pasar al análisis del concepto de autonomía.

Partiendo del concepto de autonomía, nos encontramos con que una gran variedad de autores constitucionalista coinciden en atribuirla como la condición de que goza un país, estado o municipio, para gobernarse por si mismos, administrandose con arreglo a sus propias leyes y las que emanen de la jerarquía del gobierno respectivo.

Por lo que, tiene razón el maestro Ignacio Burgoa, al señalar que la autonomía es "la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito marcado de antemano respetando siempre principios y reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan perceptivamente de una voluntad ajena" (6)

Como podemos ver, tal situación se presenta en nuestro sistema federal. Las entidades pueden organizar su gobierno interno y tener y revisar sus propias constituciones locales pero siempre dentro de lo señalado por la Ley Fundamental.

La autonomía puede darse en diferentes niveles: en el municipio, o en las entidades federativas, en el estado en general. Esto quiere decir, que la autonomía va estar sujeta a ente jerarquicamente superior, es decir, a un poder supremo llamado soberanía.

De tal manera que los pueblos indígenas definen a la autonomía como la facultad de configurar un gobierno propio para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen a sus autoridades, que son parte de la colectividad, que ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos:

La doctrina jurídica nos presenta cinco conceptos de autonomía y son:

a) La democrática que se basa en el hecho de que los estados pueden elegir y nombrar a sus órganos de gobierno.

b) La constitucional se basa en el hecho de que están facultados, para crear y revizar sus propias constituciones locales.

c) La legislativa es la facultad de expedir leyes aplicables a nivel local.

d) La administrativa se refiere a la facultad para manejar las materias de su gobierno interno.

e) La judicial es la facultad de dirimir los conflictos jurídicos que se presentan en el estado y que no sean de jurisdicción federal.

Lo anterior tiene como explicación de que los pueblos indígenas están concientes de que un régimen de autonomía, como el que ellos demandan, implican un poder jurídico limitado, donde se tiene una franja de actividades libre y, al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Que un régimen de autonomía está limitado por la Constitución del Estado Federal, sin embargo, en su esfera de competencias, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la Ley Fundamental.

Dicho lo anterior y como lo señala el Doctor Luis Villoro, (7) la autonomía indígena no es más que una "concreción del derecho a la libre determinación de esos pueblos", sostiene que autonomía no significa soberanía, sino el derecho a pactar con el Estado Mexicano. Asimismo, reconoce que las autonomías no resolverán por sí solas el problema de la explotación de los pueblos indígenas. Finalmente destaca que el error de la política indigenista ha sido pretender imponer la cultura mestiza.

Para el investigador y especialista en el tema Héctor Díaz Polanco (9) sostiene que la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos étnicos ejercen el derecho a la autodeterminación, como la capacidad de las organizaciones, o grupos socio-culturales para poder decidir sobre su propio destino. El autor de "*Autonomía Regional*, señala que debe de concebirse a la autonomía como una forma del ejercicio de la autodeterminación".

El investigador Gilberto López y Rivas, autor de "*Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*" afirma que para establecer un régimen democrático basado en el pluralismo y el multiculturalismo, es la autonomía. "Las autonomías indígenas se constituyen en la forma de inserción de los indios en la vida política nacional a partir de una concepción democrática de la sociedad y del Estado" (9)

Oficialmente se ha aceptado que México es un país pluriétnico y multicultural, lo que origina la necesidad de hacer una reforma del Estado para establecer las relaciones entre este y las comunidades indígenas, cosa que no se hizo en la época de la independencia.

Por lo que concluimos que por autonomía indígena debe entenderse como el Estatuto Legal por medio del cual los indígenas pueden ejercer, en el interior de la comunidad, sus formas tradicionales de gobierno, sus derechos individuales, pero en el marco del Estado Federal. De tal manera que no puede haber autonomía sino es pactada y negociada con el Estado Mexicano, sino está determinada por las leyes federales.

### 4.3. Las Autonomías

Tres son las corrientes o posiciones que han generado la polémica sobre el tema de La Autonomía indígena y esta se ha dado sobre todo en el seno del movimiento indígena, en los círculos académicos, en foros públicos y en el gobierno mismo. Son corrientes que difieren un poco entre sí, aunque tienen relaciones comunes. (10)

La primera corriente se define como de autonomía regional pluriétnica. Esta corriente parte del problema de que la constitución de las regiones autóctonas significaría la desaparición del indigenismo. Aplican esta idea a ámbitos regionales, establecidos desde el pacto federal, desde la Constitución.

Estas regiones deben tener un carácter pluriétnico ya que en muchas regiones del país, conviven indios y mestizos. Otra de las características de las regiones autónomas es que su gobierno también debe ser autónomo, para que conozca asuntos tanto de orden administrativo como penales. Para esta posición, la autonomía no debe ser producto de una concesión sino de una negociación entre iguales. La autonomía significa, además la construcción de un cuarto piso que sea complementaria, del municipio el Estatal y el Federal. Es decir, en este proyecto habría cuatro niveles de entidades federales: la comunidad, el municipio, la región autónoma y el Estado Federal. La región autónoma sería, por lo tanto, una entidad distinta de derecho público.

El problema que vemos de esta corriente se localiza precisamente en los pueblos indígenas; porque están muy mezcladas las étnias. Hay algunos lugares donde sí se podrían formar regiones pluriétnicas por su unidad cultural que descende del mismo pueblo; por ejemplo el pueblo maya, pensemos también en el pueblo de los huicholes, que forman parte de varios Estados de la República, pero que también forman parte de una unidad territorial con varios municipios, que podrían formar una región. Los yaquis, en fin. Pero en otros lugares hay mucha población mestiza y se crearían problemas multiétnicos.

En segundo lugar, esto implica una profunda reforma al estado a través de un nuevo constituyente, que esté acoplada a nuestra realidad

nacional. Por lo tanto es una meta a largo plazo y de lo que se trata es de dar soluciones concretas al problema indígena.

La otra corriente asegura que es en la comunidad en donde los hombres controlan su vida, su trabajo y sus decisiones, por lo que autonomía sólo puede darse a este nivel, y a que de esta manera se podría ejercer un mejor control de sus procesos. Asimismo sostiene que ha sido a nivel de la comunidad en donde los indígenas han podido preservar sus formas de autogobierno y en el que han logrado reproducir sus formas materiales y espirituales de existencia.

Esta posición está en contra de la constitución de las regiones autónomas pluriétnicas porque las considera producto de un modelo teórico que nada tiene que ver con la realidad de las comunidades indígenas.

En tercer lugar se encuentra la posición municipalista que parte de reconocer las condiciones actuales del país y del marco legal existente.

Para esta corriente municipalista, la demanda de autonomía, y más en particular la de autodeterminación, es una cuestión que el Estado no está dispuesto a negociar pues para él significa replantear sus bases conceptuales, constitucionales e ideológicas. Bajo esta óptica, plantea la necesidad de explorar, en el marco legal vigente, las alternativas de inserción del derecho nacional vigente, y en particular las potencialidades que aún tiene el Municipio libre en aquellas regiones en donde la mayoría de la población tiene estas características.

Según esta posición, los Congresos locales aún no han ejercido a plenitud las facultades conferidas en el artículo 115 constitucional, por lo que piensan que es necesario explorar las posibilidades que ofrece el Municipio para dotarlos de las facultades de participación en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y mejorar la utilización del suelo, así como intervenir en la definición y aprovechamiento de sus zonas de reserva ecológica, entre otras prerrogativas. Para esta posición se trata de abrir el marco legal vigente a los derechos de los pueblos indios y no concentrar en una sola institución la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de tales derechos. En síntesis, dotar a los municipios de autonomía y de mecanismos de sustento material.

Esta posición, al parecer, es bien vista en algunos círculos del gobierno, ya que no representaría al Estado una modificación profunda de su marco jurídico, sino la readecuación de algunos preceptos constitucionales.

Con base en lo anterior y desde nuestro punto de vista, se puede afirmar que la situación de los pueblos indígenas es tan diversa y diferente de un caso a otro, que la solución debe darse por etapas y de abajo a arriba; es decir a partir de las comunidades.

De hecho las autonomías se ejercen ya en muchas comunidades. Como ya se ha señalado en este mismo trabajo de tesis. Un ejemplo es Oaxaca, donde muchas comunidades de gran mayoría indígena se rigen de hecho por sus propias autoridades que eligen en Asamblea, sus Consejos de Ancianos, sus propios sistemas de Cargo; se rigen por sus reglas y participan en una vida comunitaria, que es diferente a la de los municipios y comunidades no indígenas. Entonces, en el nivel comunitario existe ya la autonomía. Sólo falta que la ley reconozca a la comunidad como una entidad jurídica, por que es la unidad fundamental del pueblo indígena.

Además, las comunidades pueden congregarse entre sí, formando municipios de mayoría indígena o que podemos denominar "municipios indígenas", y los municipios a su vez congregarse entre sí en acciones comunes coordinadas en regiones.

Así nacería la región autónoma, como resultado de las acciones concertadas y libres de las propias comunidades que desde abajo se van entrelanzando en entidades cada vez más amplias y van gozando de facultades de autodirigirse, de autogobernarse, de regirse por sus propias leyes, por sus propios usos y costumbres.

Como se ve, en la lucha por la autonomía existe una vía abierta para llegar a las regiones autónomas. El Estado debe reconocer este derecho y abrir las vías legales para que esto lo puedan hacer libremente sin obstáculos por parte del gobierno federal o de los gobiernos estatales.

Facultades. Las facultades que debe tener la autonomía de los pueblos indígenas tienen que estar determinadas en la Constitución de

la República, pero desde luego, en las legislaturas de los estados: adecuables de acuerdo con la realidad de las comunidades indígenas establecidas en su jurisdicción territorial.

Por autonomía debe entenderse el estatuto legal por medio del cual los indígenas pueden ejercer, en el interior de la comunidad en que viven, sus formas tradicionales de gobierno.

Aquí se propone el Estatuto legal general de autonomías que presente las siguientes facultades:

Las facultades políticas: Sujeta a la estructura política del Estado Nacional.

En donde se reconozcan las formas de gobierno, administración y representación que se han dado las comunidades y pueblos, estableciendo los mecanismos necesarios para la coordinación con las autoridades estatales y federales.

Donde se garantice la plena representación política de los pueblos indígenas en instancias de debate y decisión nacionales, mediante mecanismos que aseguren el respeto a sus instituciones propias, y sus formas de nombramiento de representantes. Entonces, derechos políticos como el de elegir sus propias autoridades. Serían cargos dentro de la comunidad, dentro de su municipio, dentro de sus regiones.

Segundo, derechos sociales y culturales. Es decir, el respeto a sus instituciones propias; el reconocimiento de las instituciones que ya existen.

A su vez, los servicios de seguridad social que por obligación de los estados deben aportar de manera integral, deben ser los más adecuados para las condiciones de vida indígenas y deben estar en sus manos la organización, la prestación y el control de los mismos.

En cuanto a la educación, los pueblos indígenas tienen derecho a disponer de medios adecuados para su formación profesional, al igual que el resto de la población nacional, en cuyos programas y planes de estudio deben considerarse de manera importante el mantenimiento y

reproducción de su cultura, tanto en aspectos humanísticos como en etnológicos y científicos. esto permitiría un desarrollo de las propias culturas indígenas que enriquecería considerablemente la cultura nacional.

Derechos económicos, siendo el sostenimiento económico uno de los pilares del desarrollo, es fundamental también el reconocimiento a las formas tradicionales de posesión, aprovechamiento, administración, conservación, uso y disfrute de los recursos naturales, es decir, la participación constante en los programas económicos de desarrollo que les afectan y que muchas veces van en detrimento de sus propios deseos, de sus proyectos comunitarios.

Finalmente, deben ser reconocidos sus sistemas normativos, derechos consuetudinarios, usos y costumbres en cuanto a la aplicación de la ley y la procuración de justicia a su interior. Creemos que en el marco de los principios generales del derecho nacional pueden establecerse ámbitos de jurisprudencia perfectamente marcados, donde rija el derecho indígena.



#### **4.4. Comentarios sobre el Artículo**

##### **4° Constitucional. Párrafo Primero**

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 4° de la Constitución Mexicana, por lo cual se hace el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, es decir, que existen tantas culturas como pueblos indígenas y se establece:

1. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.
2. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.
3. Garantizará a sus integrantes, el efectivo acceso a la justicia que imparte el Estado.
4. En los juicios y procedimientos agrarios en que sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Desde nuestro punto de vista, afirmamos, con fundamento en la disposición antes señalada, que la concepción individualista, monoétnica, de la nación de pueblo, pasa a ser una concepción colectivista, pluriétnica, al reconocer que el conjunto de personas que lo integran no son culturalmente iguales, lo cual permite, afirmar, que el órgano legitimador de su poder es el pueblo, considerando ahora como el conjunto de "pueblos", que coexisten, conviven en un territorio determinado. Así, se pasa de la unidad factuosa en la homogeneidad cultural a la unidad real en la heterogeneidad cultural.

Por otra parte, es necesario recordar que se necesitan otros cambios legales en lo inmediato. Esta pendiente la ley que explique, esto es, que detalle, el contenido y la forma de aplicación del referido texto. Las leyes que se dictan con esos fines se conocen como

reglamentarias porque su fundamento es uno o más artículos de la Constitución.

Con esto, la forma de gobierno federal representativa (artículos 40, 41, 49 y 124) tendrá que ser igualmente reinterpretada. Porque en su formación y ejercicio han estado excluidos los pueblos indígenas.

Es importante señalar que sin una ley reglamentaria, que precise y desarrolle los mandatos constitucionales; que aclare la competencia legislativa de la federación, de los estados y de los municipios, que establezca las específicas formas de protección a las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; que verifique los instrumentos con que se contará para que los indígenas accedan efectivamente a la jurisdicción del Estado; la reforma es letra muerta.

Desde este punto de vista, la nación no se fracciona con el reconocimiento de la autonomía indígena sino con su negación, que se les deja fuera del orden jurídico y del desarrollo del país. En cualquier caso, los pueblos indígenas no están preocupados por la separación sino por garantizar el ejercicio de sus derechos.

#### 4.5. Los Acuerdos de San Andrés

El levantamiento armado del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primero de enero de 1994 y la promulgación de su Primera Declaración de la Selva Lacandona, marcan un punto en la historia reciente de México; particularmente para los pueblos indígenas.

En los primeros días de 1994, los graves problemas y atrasos de Chiapas salieron a la luz pública: la miseria, el abandono, la discriminación y demás contradicciones que desde tiempo atrás se habían gestado en la región y que, finalmente, habían hecho catarsis en un movimiento que desafiaba al régimen con las armas en la mano. Aunque el conflicto se limitaba a una pequeña zona de la entidad, contaba con el apoyo de sectores importantes de la población y, sobre todo, evidenciaba un desgaste de las estructuras y relaciones sociales imperantes.

El tiempo ha demostrado que las demandas de los sublevados rebasan a una simple entidad o municipio o al estado mismo de Chiapas.

Se trata de una situación delicada que afecta a México en su conjunto y que debe resolverse con base en una paz duradera.

En febrero de 1994, se realizó el llamado "Diálogo de la Catedral de la Paz", en San Cristóbal de las Casas, entre el EZLN y el Comisionado gubernamental Manuel Camacho. Como resultado, los zapatistas llevaron a consulta de sus comunidades 34, propuestas del Comisionado, que contenían sobre todo proyectos de asistencia social. En junio el EZLN rechaza los 34 ofrecimientos del gobierno. En agosto de ese mismo año se realiza la Convención Nacional Democrática (CND), ejido de Guadalupe Tepeyac, en la Selva Lacandona.

Al tomar el poder en diciembre de ese mismo año, el Presidente Ernesto Zedillo aseguró que su principal objetivo era el de lograr una paz duradera.

Así el Congreso de la Unión promulga la "Ley para el Diálogo y la Reconciliación" que obligaba al gobierno y al EZLN a establecer un proceso de diálogo y negociación cuya culminación sería el Acuerdo

de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad. También se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por diputados y senadores de todos los partidos, y se reconoce a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), como la instancia de mediación con el EZLN. (11)

Por acuerdo del gobierno y del EZLN, en San Andrés Larrainzar y en San Cristobal de las Casas, se instala en octubre de 1995 la Mesa de Trabajo sobre "Derechos y Cultura Indígena", teniendo una segunda sesión en noviembre del mismo año. El EZLN convocó como sus invitados y asesores a convencionistas políticos, sindicalistas, catedráticos, dirigentes de organizaciones sociales, junto a representantes de comunidades y pueblos indígenas del Estado de México, D.F., Morelos, Jalisco, etc., para participar y proponer vías de solución.

En enero de 1996 se realiza en Chiapas el Foro Nacional Indígena, cuyos resultados fueron la propuesta del EZLN en la negociación con el gobierno. Finalmente, luego de un largo periodo de consulta, el 16 de febrero de 1996 se firman los primeros Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas, que el gobierno federal no quiere cumplir.

Los Acuerdos de San Andrés son compromisos y propuestas conjuntas que el Gobierno Federal pactó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el estado. Estas propuestas conjuntas, se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional, la Cámara de Diputados y Senadores, para que se convirtieran en reformas a la Constitución y a las Leyes, reformas a las instituciones públicas y reformas a las políticas del gobierno hacia los pueblos indígenas.

El propósito central de estos acuerdos es terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política y social de los pueblos indígenas.

Por eso se pactó en los Acuerdos de San Andrés un nuevo marco jurídico para que en la Constitución se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas, no sólo sus derechos individuales, de personas, sino también sus derechos colectivos de pueblos originarios de nuestra nación.

Los derechos por reconocer, incluidos en los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996 entre el Gobierno Federal y el EZLN con la presencia de legisladores del Congreso de la Unión, por medio de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), y de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), son los siguientes:

- **Derechos políticos:** Reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho a la Autonomía como expresión de sus derechos a la libre determinación para elegir sus formas de gobiernos propios y de las formas de elección de sus autoridades. reconocimiento de la comunidad como entidad de Derecho Público y capacidad de asociación entre comunidades y municipios. Garantizar una verdadera representación política en los congresos locales, federales y en las instituciones del Estado.
- **Derechos jurídicos:** Reconocimiento a los sistemas normativos indígenas para la solución de conflictos internos e impartir justicia a través de sus autoridades e instituciones propias.
- **Derechos sociales:** Reconocimiento a decidir sus formas propias de organización social.
- **Derechos económicos:** Reconocimiento de sus formas propias de organización para el trabajo, para la defensa y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales, tanto para fines productivos como de dimensión espiritual y para el impulso de la producción, el empleo y la satisfacción de sus necesidades.
- **Derechos culturales:** Para garantizar el desarrollo de sus culturas, sus lenguas, medicina tradicional, tradiciones, cosmovisión, ceremonias, rituales y en general la vida comunitaria de esos pueblos.

El Gobierno Federal y el EZLN, con su firma en los acuerdos y con la presencia de los legisladores de la COCOPA como garantes de la legalidad, y la presencia de la CONAI, como testigos de honor de la verdad, acordaron impulsar propuestas conjuntas para lograr una nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado y para ello adquirieron una serie de compromisos.

En particular, el Gobierno Federal se comprometió a:

- 1.-Reconocimiento de los pueblos indígenas y de su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía, asegurando la unidad nacional.
- 2.-Ampliar su participación y representación política, así como el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos y culturales.
- 3.-Garantizar el pleno acceso de los pueblos indígenas a la justicia del Estado, a la jurisdicción del Estado y el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas.
- 4.-Promover las manifestaciones culturales.
- 5.-Asegurar la educación y la capacitación, y aprovechar y respetar sus saberes tradicionales.
- 6.-Garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, impulsar la producción y el empleo.
- 7.-Proteger a los indígenas migrantes.

Destacan dos obligaciones aceptadas por el gobierno: desarrollar una nueva política de Estado hacia los indígenas, como consecuencia de la reforma de éste; y "superar la tesis del integracionismo cultural" que ha normado la política indigenista aplicada en México durante más de medio siglo.

En noviembre de 1996, la COCOPA, presentó a las partes una propuesta de modificación a la Constitución General de la República, basada en los Acuerdos de San Andrés, que fue aceptada sin modificaciones por el EZLN. Por su parte el gobierno rechazó el documento de la comisión legislativa y presentó, en diciembre del mismo año, una contrapropuesta que rompió con los procedimientos acordados y viola el espíritu y la letra de los Acuerdos de San Andrés,

Sin duda, el problema medular y que ha causado mayor impacto en la opinión pública es el compromiso asumido por el gobierno federal de impulsar el reconocimiento constitucional del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, sobre todo por el contraste de tal compromiso con las repetidas declaraciones oficiales, afirmaciones que hizo en 1994 el entonces Jefe del Poder Ejecutivo, en el sentido de que el tema de la autonomía estaba fuera de toda discusión, dadas sus implicaciones "secesionistas".

En la presente administración, se había mantenido la misma línea. En su primer informe, el presidente Ernesto Zedillo anunció que su gobierno buscaría solucionar el problema indígena con la reglamentación del primer párrafo del artículo 4o. Constitucional que, como se sabe, no incluye la autonomía; y durante el proceso mismo del diálogo, en el último trimestre de 1995, en varias ocasiones los principales voceros de la delegación gubernamental advirtieron que dos temas eran inadmisibles y estaban excluidos de la negociación: el de la revisión del actual régimen agrario y el de la autonomía de los pueblos indígenas.

Un cambio de actitud tan dramático de la parte gubernamental requiere una aclaración. ¿Cómo explicar que, ahora para el gobierno la autonomía sea aceptable?. Existen dos hipótesis: a) los condicionantes socio-políticos y económicos tanto internos como externos que empezaron y presionaron al gobierno a reconsiderar su postura. b) los cambios de formulación y contenido que sufrió en el curso de la negociación el concepto mismo de autonomía, que lo hizo admisible para la parte oficial.

Sobre la primer hipótesis, al gobierno le urgía arribar a los primeros acuerdos con el EZLN, habida cuenta de los positivos efectos políticos y económicos que ello traería consigo para apuntalar la estrategia de la actual administración. El reconocimiento de la autonomía facilitaría tales acuerdos. Al mismo tiempo, el anuncio de las primeras avenencias entre las partes constituiría una buena carta que podría utilizar el gobierno en el exterior, para construir la imagen de estabilidad que requiere una nación y un modelo económico muy dependiente de la inversión externa.

Sobre la segunda hipótesis es que el gobierno logró que se discutiera el derecho de autonomía en el contexto de una crítica al sistema político y social prevaleciente; y rechazó el anuncio de municipios autónomos. En su lugar, propuso la creación de municipios indígenas, o ayuntamientos indígenas.

Tal definición fue calificada por el EZLN como insuficiente. El contenido y alcance de tales convenios fueron calificados por los zapatistas de mínimos, por que el gobierno sólo accedió a reconocer algunos aspectos de las demandas, como el de reforma al artículo 27 constitucional, el establecimiento de las autonomías regional, municipal y comunal, las demandas de derecho a la información, justicia y derechos de la mujer indígena. Por lo que Díaz-Polanco afirma que tales acuerdos de San Andrés representan la conclusión de una larga batalla que están dando los pueblos por su libertad.(12)



## **Contenido de la Propuesta de la Cocopa (13)**

La propuesta de modificaciones constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA) y que fue aceptado por el EZLN, considera reformas a los artículos 4º, 11, 18 26, 53, 73 y 116.

El artículo 4º, es adicionado para incluir la definición de pueblos indígenas de acuerdo al texto del Convenio 169 de la OIT. En éste se desarrollan los principales derechos de los pueblos indígenas.

1. A decidir sus formas interna de conveniencia y de organización social, económica, política y cultural.
2. A aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.
3. A elegir sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus propias normas.
4. A fortalecer su participación y representación política.
5. A acceder de manera colectiva al uso disfrute de sus recursos naturales, tierras y territorios, de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.
6. A preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad.
7. A adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

También se incluyen las competencias compartidas entre la Federación, los estados, los municipios y los pueblos indígenas para promover sus desarrollo, la protección de los migrantes, el acceso pleno a la jurisdicción y la transformación de las instituciones y políticas públicas dirigidas a los propios pueblos.

A su vez la propuesta de reforma al Artículo 115 incluye mecanismos de participación ciudadana en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos destinados al desarrollo social. En su fracción IX se define a las comunidades **como entidades de derecho público, y se faculta a los municipios indígenas para asociarse libremente, ordenando a las autoridades transferir los recursos para que sean los propios pueblos quienes administren los fondos públicos.** Nuevamente se destaca que se reconoce el derecho para que en los municipios indígenas sean elegidas sus autoridades y representantes de acuerdo con sus formas propias. Finalmente establece el procedimiento para la remunicipalización de los territorios donde se encuentran asentados los pueblos indígenas.

Se propone la reforma a otros artículos de la Constitución para establecer esta nueva relación.

Al Artículo 18 para que los indígenas presos, puedan compugnar sus penas cerca de sus domicilios , de manera que se propicie la reintegración a su comunidad como un mecanismo de readaptación social.

Al Artículo 26 para que sean tomados en cuenta los pueblos indígenas en planes y programas de desarrollo, y para que el Estado garantice la equitativa distribución de la riqueza.

A los artículos 53 y 116 para que las demarcaciones de los distritos electorales tomen en cuenta la ubicación y distribución geográfica de los pueblos y garantizar así una verdadera representación política de los pueblos indígenas en los congresos locales y federales.

Y al artículo 73 para que el Congreso tenga la facultad de expedir leyes que hagan concurrir a los gobiernos federal, de los estados y de los municipios respecto de los pueblos y comunidades indígenas con el objeto de cumplir los fines de estas reformas.

## **Contra Propuesta del Gobierno Y puntos de confrontación**

El presidente Zedillo, el 19 de diciembre de 1996, entregó a la COCOPA y al EZLN una contra-propuesta que contiene cambios de fondo respecto a lo pactado en San Andrés, y los acordados con la Comisión del Congreso de la Unión.(14)

La contra-propuesta del Gobierno Federal recorta y limita los derechos expresados; subordina a la propia Constitución a las leyes secundarias; elimina conceptos claves como son la definición del propio sujeto de derecho, el reconocimiento a sistemas normativos propios, la definición del territorio indígena; y demás de desvirtuar el sentido de las reformas propuestas, al hacer cambios de palabras, como por ejemplo "consultar" por "tomar en cuenta" que tienen un impacto real muy diferente.

En el artículo 4º elimina la definición de los Pueblos indígenas como sujetos de derecho, pese a estar contenido textualmente en los acuerdos de San Andrés y en el convenio 169 de OIT, y transformar el término de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Elimina el término sistemas normativos propios y lo cambia por usos y costumbres, agregando, a nuestro modo de entender, un candado respecto a que serán las Leyes secundarias locales las que finalmente prevean el reconocimiento de los instancias indígenas homologando sus juicios y resoluciones, con el derecho positivo.

Reduce y condiciona el ejercicio del derecho a gobierno propio y elección de autoridades.

Elimina el concepto de territorio, pese a estar contenido en los Acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 de la OIT, así como el concepto de acceso colectivo a las tierras, supeditando a las limitaciones establecidas para la propiedad.

En el Artículo 115, el gobierno elimina el concepto de pueblos indígenas como entidades de derecho público, cambiándolo a entidades de interés público. No es una diferencia de palabras en tanto

la figura de la comunidad como entidad de derecho público, es una figura que le permite a la comunidad tener un peso en sus decisiones y en sus protecciones legales mucho más concreta y caracterizada que la del gobierno.

El gobierno elimina la obligación del Estado de garantizar la distribución equitativa de la riqueza, por el ambiguo promoverá su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Para el artículo 53, elimina las circunscripciones de representación promocional, y en el artículo 116 modifica el sentido de que los distritos deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica, por el ambiguo se tomará en cuenta la distribución geográfica de los pueblos indígenas.

Finalmente, en el artículo 73 elimina la frase que se refiere a las respectivas competencias de los gobiernos, respecto a los pueblos indígenas, y cambia la palabra cumplir los fines de la Constitución, por lograr dichos fines.

En síntesis los Acuerdos de San Andrés significan compromisos de realizar una profunda reforma del estado que no se agota en lo meramente electoral. Son compromisos que implican abrir espacios de participación ciudadana en muchos niveles, incluso en el diseño de políticas públicas.

#### **4.6 Diferentes Posiciones Respecto del Problema**

Abordando ahora las diferentes posiciones respecto al problema nos encontramos con la del prestigiado maestro de Derecho Constitucional, Héctor Fix Zamudio, en torno de la propuesta de incorporar a la Constitución la regulación de los Derechos de los pueblos indígenas.(15)

Para Fix Zamudio las adiciones que se proponen al artículo 4º constitucional, en el cual ya se habían introducido los principios básicos del derecho indígena en la reforma de 1992, contienen varias normas que pueden calificarse de reglamentarias, es decir, que debían corresponder a la legislación ordinaria correspondiente. Lo anterior porque el texto constitucional sólo debe contener los lineamientos básicos y no las disposiciones ordinarias que deben desarrollarlos.

Asimismo, señala algunas cuestiones respecto del artículo 4º constitucional:

1. Señala que no es posible considerar a la autonomía de los pueblos indígenas como parte del Estado Mexicano, si se toman en consideración que en el primer párrafo del mismo precepto, adicionado en 1992, se reconoce expresamente que la "Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos Indígenas..."

2. Señala que, resulta confuso hablar de sistemas normativos indígenas, cuando en realidad se pretende hacer referencia a sus usos y costumbres de carácter jurídico como base para la solución de los conflictos internos; además, subraya, no puede afirmarse imperativamente que los procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales, sino exclusivamente que los mismos podrán ser homologados en los términos que establezcan las leyes procesales.

3. En relación a las tierras y territorios indígenas señala que se debe precisar estos conceptos porque pueden producir serios conflictos agrarios con otras comunidades o propiciar la invasión de tierras.

4. Fix Zamudio reconoce la necesidad de reformar al artículo 115 constitucional y "la que se propone es aceptable", sin embargo existen algunas imprecisiones que pueden producir problemas de aplicación. Entre ellas el término de entidades de derecho público, con lo que se estaría creando un nuevo nivel de órganos de gobierno dentro de nuestro régimen federal, distinto de los ya existentes (Federación, Estados y Municipios); y propone una expresión más precisa: "entidades de interés público".

Estas observaciones se encuentran plasmadas en 20 cuartillas emitidas por el gobierno federal ya analizadas sucitamente.

En dos excelentes artículos, en la revista Siempre (16), los maestros Virgilio y Enrique Andrade Palacios escriben que los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, constituyen la semilla de un movimiento secesionista y separatista que pretende enfrentar y dividir al país para beneficio de una fuerza todavía no identificada. Para estos dos maestros la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas son, los conceptos centrales del proyecto zapatista y marcan la intención de crear territorios separados jurídica y políticamente del resto de la República:

Tal afirmación la sostienen con una definición sustraída del **Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia** Joaquín Escriche y se dice "Autónomo es el que se gobierna por sus propias leyes, como algunas provincias que siendo parte integrante de una nación, no de una República como la nuestra, tienen sin embargo sus leyes y fueros particulares, la Navarra por ejemplo, y las provincias Vascongadas son autónomas porque se gobiernan por leyes distintas de las que rigen a las demás provincias de España" tomando esto como fundamento señalan que con la autonomía se estarían creando "pequeños estados" dentro del Estado mexicano, con territorios, leyes y gobiernos propios.

Pero estos argumentos del pasado a nuestro entender no son suficientes, es importante recordar que la propia Constitución federal, en su artículo 40, prescribe que nuestra "forma de gobierno es republicana, representativa, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen, pero unidos en una nación" y en el numeral siguiente expresa que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los

poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados por lo que toca a sus regimenes interiores".

En relación con el argumento de que el reconocimiento de la autonomía indígena violenta la unidad del estado es falso. Para corroborar esta afirmación basta recordar que nuestra Constitución Federal, en su artículo 39, determina que "la soberanía nacional reside originaria y esencialmente en el pueblo, que todo poder tiene su origen en el y debe ser para su beneficio, quien conserva en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno."

Lo anterior significa que cuando un poder instituido ya no funciona para, beneficio del pueblo, éste puede sustituirlo por otro que responda a sus expectativas, según lo exija la nueva realidad social. En estas dos disposiciones quedan claramente acotados los órganos del Estado a quienes se encomienda el ejercicio de la soberanía que pertenece al pueblo mexicano.

En su reclamo de autonomía nuestros pueblos indígenas sólo están haciendo uso de este derecho constitucional. Por lo cual creemos que tales demandas se ajustan a las formas que establece la Constitución.

Una última razón de por qué el reconocimiento de la autonomía indígena no desintegra al Estado Nacional, es porque no existe fundamento legal en el marco del derecho internacional ni en el nacional para que los pueblos indígenas se separen de la nación. Por el contrario, al ser los regimenes de autonomía en un nuevo pacto político entre la nación y los pueblos indígenas y un nuevo pacto cultural entre indígenas y mestizos, ello supone la pertenencia orgánica de nuestros pueblo como parte integral de la república, lo que obviamente la fortalece y no la debilita.

#### **4.7 El Reconocimiento Federal de el Derecho de Autonomía de las Comunidades Indígenas**

El 15 de marzo de 1998, el gobierno federal presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas.(17). Lo importante de esta iniciativa, es el reconocimiento del régimen de autonomía de las comunidades indígenas. Sus derechos serán respetados ahora más que nunca, con la ventaja adicional que las reformas constitucionales propuestas no implican ningún riesgo para la unidad nacional, la integridad del territorio y la igualdad jurídica de todos los mexicanos. Como se puede leer en la exposición de motivos, será el medio idóneo para resolver los problemas económicos, políticos y sociales de las comunidades indígenas, así como el de fortalecer la convivencia y unidad nacional. Dicha iniciativa reforma y adiciona el artículo 4º., primer párrafo, y los artículos 18, 16, 53, 73, 115 y 116.

Por lo que respecta al artículo 4º., esta propuesta reforma el primer párrafo, para establecer un régimen de autonomía comunal, reconociéndoseles el derecho a la libre determinación y como expresión de ésta la autonomía de las comunidades indígenas, en donde podrán decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económico, político y cultural. También podrán aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres, sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado; fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones, proteger y preservar su cultura e identidad. También se asegura la participación de las comunidades indígenas en su propio desarrollo equitativo y sustentable y en los programas de educación, junto con la Federación, los estados y municipios. Asimismo, establece que el estado impulsará programas específicos de "protección de los derechos indígenas migrantes, garantizará el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado...", el Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas las cuáles deberán de ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades.



También vendrán las reformas constitucionales de los Estados, las cuáles tendrán que asumir creativamente de acuerdo con las realidades locales, el mandato de la Constitución general (artículo 18 y 26. (I.P.D.C.I)).

La propuesta del gobierno federal identifica territorios autónomos o una división administrativa de territorios específicos en la geografía nacional como lo mencionan los siguientes artículos de la propuesta.

#### Artículo 53...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, con el fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

#### Artículo 115...

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano. Participar en el creación y administración de sus reservas territoriales...

Además, se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de asociarse libremente para la promoción de su desarrollo económico y social, administrar los recursos asignados por la federación.

El artículo 116, permite y garantiza la representación de las comunidades indígenas en las legislaturas de los estados, con base en la distribución geográfica de dichas comunidades.

Del anterior análisis podemos concluir que con la interpretación oficial en materia de derechos indígenas los acuerdos de San Andrés fueron desvirtuados tal y como lo señala el editorial de La Jornada, del 16 de marzo, distorsiona gravemente los acuerdos de San Andrés en áreas tales como: el camino para armonizar los sistemas normativos indígenas con el derecho positivo; el reconocimiento de los territorios, la aceptación de las comunidades indígenas como entidades de derecho público; el mecanismo para definir quiénes son los municipios indígenas y las posibilidades de asociación de éstos, además de que se suprimieron los conceptos de sus tierras y territorios.

Por ello en el entendido de que las reformas constitucionales en materia indígena son sólo el primer paso de un proceso mayor. ¿cómo abordar satisfactoriamente los múltiples aspectos que quedaran pendientes durante el diálogo de San Andrés, si el gobierno federal ha optado por una salida unilateral? ¿Cómo alcanzar la paz justa y duradera si no se cuenta con el indispensable consenso de todas las partes?

Finalmente, como lo han señalado múltiples voces en la sociedad, las desigualdades, la marginación, la injusticia y la discriminación que padecen las comunidades indígenas no se resolverán por decreto. por ello, el reconocimiento de autonomía de las comunidades indígenas es un inicio hacia la democracia. Hay que decir, entonces, que la nación no se fracciona con el reconocimiento de la autonomía indígena sino con su negación, pues se les deja fuera del orden jurídico y del desarrollo del país.

## NOTAS

1. Simposio Indolatinoamericano, "Contribuciones a la discusión: Los Derechos fundamentales de los pueblos indígenas", servicios del Pueblo Mixe, A.C. (S.R.E.), Oaxaca, México 1993, P. 45.
2. Idem, p. 25
3. O.I.T., Convenio núm. 169... op, ct, artículo 7
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, P. 18.
5. O.I.T., Convenio 169, Artículo I, núm. 3 del Convenio 169.
6. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, p. 412-413.
7. **VILLORO**, Luis, "En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas " en Cultura y derecho de los pueblos... op. cit., 161-165.
8. **DÍAZ POLANCO**, Héctor. Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios, De. Siglo XXI, México, 1996, p.11
9. **LÓPEZ RIVAS**, Gilberto, Nación y Pueblos indios en el neoliberalismo, Plaza y Valdés, México, 1996, p. 9
10. **SARMIENTO** Silva, Sergio, "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía" en Cultura y derechos de los pueblos... op. cit., pp. 211-215
11. **DÍAZ**, Polanco, A. Autonomía Regional... op. cit., 234-243
12. Idem, pp. 243-245

12. **LÓPEZ MORENO**, Javier. *Reformas Constitucionales para la Modernización*. F.C.E., México 1995.
13. **O. RABASA**, Emilio y **CABALLERO**, Gloria. *Mexicano: esta es tu constitución*. H. Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1993.
14. **ORTEGA MARTÍNEZ**, Jesús (Coord.) *Autonomía de los Pueblos indios*. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados P.R.D. México, 1996.
15. **STAVENAGEN**, Rodolfo. *Problemas étnicos y campesinos*, Instituto Nacional Indigenista-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995.

#### LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, (Comentada), Colección Popular, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1998.
2. **Convenio 169** sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la OIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.
3. Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.
4. Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígenas. Firmados el 16 de febrero de 1996, con la coadyuvancia y la mediación de la COCOPA y la Mediación de la CONAI

## CONCLUSIONES

1.- Durante la colonia se estructuraron las comunidades indígenas, como entidades sociales particulares y como unidades políticas y étnicas.

2. En la época independiente la estructura interna de las comunidades no sufrió modificaciones substanciales, en esa etapa se bosquejó un proyecto general para uniformar los diferentes extractos sociales y se llegaron a dictar medidas concretas que no repercutieron en ellas.

3.- En la Reforma no se consideró en lo absoluto a las comunidades indígenas, las leyes de privatización que caracterizaron esa época, significaron el esfuerzo más acabado para desintegrarlas, rompiendo la relación comunitaria entre el indígena y la tierra.

Después de la Revolución, las comunidades indígenas experimentaron un proceso similar al presentado en la época colonial, ésto es, que funcionaron las instituciones municipales con su jerarquía interna de poder, para responder a las exigencias del sistema político nacional y conservar en cierta forma su integridad y su integración corporativa.

4. El análisis general de la política indígena nos lleva a concluir que esta ha sido un intento unilateral para resolver el problema, atacando más sus efectos que sus consecuencias, pues no significa otra cosa que integrarlos a la comunidad general (la sociedad dominante), modificándoles su aparato productivo tradicional, cambiándoles aquéllos aspectos de su cultura que se prejuzgan como negativos desde el punto de vista de la cultura dominante. Reconocemos sin embargo que se han logrado algunos avances significativos, sobre todo en el

aspecto de la protección a sus derechos humanos, el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en el aspecto sanitario y educación, aunque esta última no sea del todo acorde a sus aspiraciones y necesidades.

Por lo que respecta a la comunidad, encontramos, que es ahí donde los indígenas tienen cierto grado de autonomía, que es la base donde pueden construir niveles superiores de organización. Es en este ámbito donde los indígenas eligen a sus autoridades conforme a procedimientos propios, y resuelven los conflictos y problemas que surgen al interior de las mismas. La Asamblea como órgano colectivo es la máxima autoridad aún en asuntos no agrarios.

5. Al analizar el orden jurídico existente en las comunidades indígenas, vemos que en el caso de las leyes de aplicación en México falta todavía mucho camino por recorrer en lo que concierne al reconocimiento del Derecho indígena pues se continúa hablando únicamente de usos y costumbres y no de derecho indígena, y se le sigue dando a éste un lugar subordinado frente al derecho Positivo. Por lo que proponemos que las Leyes mexicanas reconozcan, en la mayor medida de lo posible, el derecho de las autoridades tradicionales, de las comunidades indígenas, a juzgar y resolver los conflictos que surjan al interior de su comunidad, a partir de sus propias costumbres y procedimientos.

6.- En general, podemos afirmar que en los últimos convenios internacionales los pueblos indígenas han sido reconocidos, por la comunidad internacional, como objetos y como sujetos del derecho internacional y no solamente como un asunto interno o doméstico que los Estados puedan manejar a su antojo, es decir, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas, el derecho a su existencia, a la autodeterminación (autonomía), sus derechos económicos; sus derechos a la cultura y el derecho a los recursos naturales.

7.- Los pueblos indígenas en México han exigido que sus instituciones legales y políticas tradicionales sean reconocidas por el Estado.

8.- La libre determinación se ha planteado en años recientes como un reclamo político fundamental de los pueblos indígenas, específicamente en las organizaciones internacionales.

9.- Por autonomía debe entenderse el estatuto legal por medio del cual los indígenas puedan ejercer, en el interior de la comunidad en que viven, sus formas tradicionales de gobierno, junto a la libertad de optar por una posición propia frente a la nación.

La autonomía de las comunidades indígenas es viable, posible y necesaria, si hay voluntad política para optar por los caminos de la negociación. Dicha autonomía ha sido reconocida por el gobierno federal; pero no como la conciben los pueblos indígenas. Sin embargo; sabemos que la autonomía es un proceso y que incluso en el caso de que se llegara a legislar la propuesta de la COCOPA o la del gobierno federal, los pueblos indígenas tendrían que seguir luchando por su autonomía.

10.- Nosotros sostenemos que los cambios podrían hacerse por etapas, reformando el artículo 4o. Constitucional y aceptando la vigencia de dos jurisdicciones diferentes: los derechos indígenas y el derecho nacional, por la otra.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **AGUIRRE BELTRÁN**, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.
2. **BONFIL BATALLA**, Guillermo. *MÉXICO PROFUNDO, una civilización negada*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo, México, 1993.
3. **BURGOA**, Ignacio. *Las garantías Individuales*. Porrúa, México; 1996.
4. **CALVO**, Thomas y **MARTÍNEZ**, Bernardo ( Coords.) *Sociedad y Derechos Indígenas en América Latina*; Centro de Estudios Mexicano y Centroamericanos. México, 1995.
5. **COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México* , México, 1994.
6. **COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, *Los Derechos Humanos de los mexicanos*. México, 1993.
7. **DELGADO MOYA**, Rubén. *Antología Jurídica Mexicana*. Colecc. Obras maestras de Derechos, sección de antologías jurídicas, prólogo del Dr. Guillermo F. Margadant, México, 1993.
8. **DÍAZ POLANCO**, Héctor, *Autonomía regional: La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1994.
9. **GALEANA**, Patricia, et al (Coord.). *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*. Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
10. **GUILLEN**, Diana (Coord.). *Chiapas. Una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1996.
11. **LOMELIN ORTEGA**, Roberto. *Federalismo y Municipio*. F.C.E. México, 1995.



13. Ver el "anteproyecto de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas" en Revista Ce-Acatl, No. 86. Mayo de 1997, pp. 45 y 47.
14. Véase el documento de la Contra propuesta del Gobierno Mexicano en Ce-Acatl, op. cit, 57-71.
15. **Documento emitido por la Secretaría de Gobernación.** Boletín No. 07/97, 15 de enero de 1997.
16. **ANDRADE PALACIOS**, Enrique y Virgilio, "La propuesta de la COCOPA es separatista" en Revista Siempre, No. 2273. Enero 19 de 1997, pp. 14-16. Véase el Editorial de la misma Revista en el número 2327. Enero 22 de 1998. p.6.
17. **Iniciativa sobre Derechos y Cultura Indígenas.** Documento 16 de marzo de 1998. Varias publicaciones.